

GRAD DUBROVNIK KAO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Prethodno znanstveno priopćenje

UDK 352(497.5 Dubrovnik)

Primljeno: 23. travnja 2015.

Iva Lopižić*

U radu su na temelju prikaza upravnog sustava Grada Dubrovnika obrađeni temeljni instituti hrvatskog sustava lokalne samouprave. Studijom slučaja Grada Dubrovnika obrađeni su povijesni razvoj upravljanja u Dubrovniku od osamostaljenja Republike Hrvatske nadalje, osnovne prirodne, gospodarske i društvene značajke te lokalne jedinice, njezine osnovne političke institucije (gradsko vijeće, gradonačelnik i njegovi zamjenici) i upravne organizacije (upravna tijela, lokalne javne ustanove i javna poduzeća), oblici i prakse uključivanja građana u lokalno upravljanje te financijsko stanje jedinice. Uz upozoravanje na određene systemske probleme hrvatske lokalne samouprave, u radu su posebno istaknute specifičnosti upravljanja u Gradu Dubrovniku i prostori za njegovo unapređenje.

Ključne riječi: Grad Dubrovnik; lokalna samouprava; lokalne političke institucije; lokalni izbori; lokalna demokracija

1. UVOD

Cilj je ovog rada¹ da se kroz studiju slučaja Grada Dubrovnika kao jedinice lokalne samouprave prikažu osnovni instituti hrvatskog sustava lokalne samouprave i njihovo funkcioniranje, utvrde specifičnosti upravljanja u Gradu Dubrovniku te indiciraju pozitivne prakse i prostori za unapređenje lokalnog upravnog sustava. Analizom relevantnih odredaba Ustava Republike Hrvatske, Europske povelje o lokalnoj samoupravi i nacionalnog zakonodavstva kojim je regulirano lokalno upravljanje pružen je opći uvid u institucije i procese na lokalnoj razini, a podaci o specifičnosti Grada Dubrovnika prikupljeni su iz raznih dokumenata i iz intervjua s lokalnim funkcionarima.

U radu je najprije prikazan razvoj Grada Dubrovnika kao jedinice teritorijalnog upravljanja u sastavu Republike Hrvatske, pri čemu je naglasak stavljen na upravni aspekt razvoja Grada Dubrovnika, i to osobito u kontekstu zakonodavnih izmjena lokalnog upravljanja: teritorijalne reorganizacije s početka 90-ih, promjene u tijelima lokalnog upravljanja i prvih lokalnih izbora u samostalnoj Republici Hrvatskoj; novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i decentralizacijskih mjera s početka 2000.; uvođenja kategorije velikih gradova 2005. te uvođenja instituta neposrednog izbora načelnika 2007. S obzirom na neodvojivost sustava lokalnog upravljanja od geografskih i

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

¹ Rad je napisan u okviru znanstvenoistraživačkog projekta „Hrvatski pravni sustav“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

prirodnih uvjeta u kojima djeluje, u radu su dalje prikazane osnovne prostorne i demografske značajke Grada; a s obzirom na uzajamnu uvjetovanost lokalnog upravljanja te socijalnog i gospodarskog razvoja Grada prikazana je gospodarska, prirodna i društvena slika Grada Dubrovnika.

Središnji dio rada posvećen je tijelima lokalnog upravljanja: predstavničkom tijelu, gradonačelniku i upravnim organizacijama. Naglasak je stavljen na predstavničko tijelo, najvažniju političku instituciju lokalne razine upravljanja. Prikazana je nadležnost Gradskog vijeća prema zakonu i statutu Grada, sjednice Vijeća i akti koje Vijeće donosi te odbori i druga radna tijela Vijeća. Uz navođenje prava, obveza i dužnosti gradonačelnika kao nositelja izvršne vlasti, dane su informacije o aktualnom gradonačelniku Grada te prezentiran rad Upravnog odjela za poslove gradonačelnika. Lokalne upravne organizacije s obzirom na poslove koje obavljaju mogu biti regulativne, koordinativne i servisne pa su posebno obrađena lokalna upravna tijela (upravni odjeli i upravne službe) putem kojih lokalne jedinice obavljaju regulativne i koordinativne poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga, a posebno javne ustanove i javna poduzeća putem kojih Grad servisira građane javnim službama. U Dubrovniku je 2011. osnovana lokalna razvojna agencija, a u sklopu opisa aktivnosti agencije predočena su iskustva Grada s fondovima Europske unije.

Kako se lokalna samouprava smatra kolijevkom demokratskih procesa i platformom za jačanje sudjelovanja građana u radu javne uprave, jedno poglavlje rada posvećeno je prikazu utjecaja građana na lokalno upravljanje u Gradu kroz institute neposredne demokracije (lokalni referendum, građansku inicijativu i mjesne zborove građana) i institute sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju (osobito mjesne odbore i gradske kotareve). Za kraj je na temelju proračuna Grada iz 2013. prikazana struktura financijskih prihoda i rashoda Grada Dubrovnika te upozoreno na financijske potencijale i probleme Grada.

U zaključku su na temelju prikupljenog empirijskog materijala izložena zapažanja o upravljanju u Gradu Dubrovniku, s distinkcijom između problema i manjkavosti koji su pretežito systemske naravi, zbog čega se može očekivati da vrijede i za ostale hrvatske lokalne jedinice, te problema i pozitivnih praksi u upravljanju koji su pretežito lokalno uvjetovani, zbog čega se nalazi na ostale lokalne jedinice mogu generalizirati uz poveću zadržku.

2. TEORIJSKI PRISTUP I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Cilj ovog rada jest da se s gledišta teorije sustava prikažu osnovni instituti hrvatskog sustava lokalne samouprave, utvrdi način njihova funkcioniranja u praksi i identificiraju prostori za njihovo unapređenje. Promišljanje o lokalnoj samoupravi kroz prizmu ove teorijske perspektive u prvi plan stavlja lokalne jedinice i naglašava njihovu dvojaku poziciju: kao samostalni sustavi upravljanja, lokalne jedinice istodobno djeluju unutar *šireg sustava upravljanja* s manjim ili većim stupnjem ovisnosti o središnjoj državnoj vlasti, koja im u određenoj mjeri određuje ciljeve, utvrđuje pravila postupanja, osigurava sredstva i vrši nad njima kontrolu, te unutar *lokalne sredine* određenog stupnja društveno-ekonomske razvijenosti, koja je važan izvor energetske unosa potrebnih lokalnoj jedinici.² Svako proučavanje lokalnih jedinica stoga dovodi do određenih zaključaka o problemima koji proizlaze iz šireg okvira lokalnog upravljanja, koji vrijede za cijeli sustav lokalne samouprave, pa se čini prikladnim da se istraživačko pitanje rada razmotri u svjetlu funkcioniranja određene lokalne jedinice, u ovom slučaju Grada Dubrovnika. Slijedom navedenog proučavanje lokalne jedinice trebalo bi omogućiti i identificiranje problema u upravljanju koji su lokalno uvjetovani, čime bi rad trebao pridonijeti uvidu u specifičnost upravljanja u Gradu Dubrovniku.

U radu je primijenjena istraživačka metoda studije slučaja. Riječ je o istraživačkoj metodi koja označuje intenzivno proučavanje određenog slučaja (*tzv. jedinica analize*) s ciljem razumijevanja šire grupe sličnih slučajeva (*tzv. populacije slučajeva*),³ koja se općenito preferira kad se postavljaju pitanja *kako* ili *zašto*, kad istraživač ima slabu kontrolu nad događajima i kad je u žarištu suvremeni fenomen unutar nekog konteksta stvarnog života.⁴ Dok su statistička istraživanja pogodna za testiranje hipoteza, studije slučaja u pravilu generiraju hipoteze.⁵ Kako istraživački cilj uključuje ocjenu upravljanja u lokalnoj jedinici, istraživačka metoda najviše se približava *evaluacijskom tipu studije slučaja*. Jedinica analize je lokalna jedinica Grad Dubrovnik, određena kao skup međusobno povezanih upravnih organizacija i političkih institucija koje djeluju na geografskom području određenom Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, a promatrat se u kontekstu djelovanja središnjeg aparata vlasti, naročito putem nacionalnog zakonodavstva te lokalnog društvenog sustava unutar kojeg postoji. Odabir Grada Dubrovnika kao jedinice analize uvjetovan je dostupnošću istraživačkog materijala i pretpostavkom da se, s obzirom na to da nema posebno reguliran pravni status te s normativnog aspekta predstavlja *tipičnu* hrvatsku jedinicu lokalne samouprave, može očekivati da će neki od zaključaka izvedenih provođenjem istraživanja informirati i o slučajevima drugih prosječnih jedinica.⁶ Riječ je u prvom redu o zaključcima koji proizlaze

² Ivanišević, S., *Izvršni sloj u lokalnoj samoupravi*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom i 'Zagreb', radna organizacija za grafičku djelatnost, 1987, str. 41-42.

³ Gerring, J., *Case Study Research: Principles and Practices*, New York, Cambridge University Press, 2004, str. 37.

⁴ Yin, R. K., *Studija slučaja - dizajn i metode*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 2007, str. 11.

⁵ Gerring, *op. cit.* (bilj. 3), str. 38.

⁶ Yin, *op. cit.* (bilj. 4), str. 56.

iz okolnosti koje su uvjetovane djelovanjem državne vlasti, dok oni zaključci koji proizlaze iz okolnosti koje su uvjetovane lokalnom sredinom informiraju o specifičnostima upravljanja u lokalnoj jedinici i može se reći da vrijede za druge lokalne jedinice samo uvjetno, vjerojatno u mjeri u kojoj Grad Dubrovnik s ostalim jedinicama dijeli društvenu, kulturu i ekonomsku moć. Iz tih okolnosti proizlazi da bi istraživački materijal bio pogodan za raspravljanje o pitanjima nacionalne važnosti, u teorijskom, a osobito praktičnom smislu, što odabir slučaja čini *važnim*.⁷ Kako bi se analizirali svi instituti lokalne samouprave, u radu je primijenjen *kompozitni dizajn studije slučaja* tako da se pojedini elementi lokalnog sistema upravljanja biti tretiraju kao podjedinice i analiziraju posebno, bez gubljenja iz vida njihova pripadanja zajedničkoj cjelini.⁸ Empirijski podaci prikupljeni su iz višestrukih izvora; različitih dokumenata (lokalnih propisa, lokalnih programa i administrativnih dokumenata, formalnih studija, novinskih članaka, mrežnih stranica) i intervju s lokalnim funkcionarima, što se inače smatra jednom od najvećih prednosti istraživačke metode studije slučaja, jer se takvim pristupom isti predmet istraživanja sagledava iz različitih perspektiva.⁹

3. POVIJESNI RAZVOJ

U vrijeme održavanja prvih demokratskih izbora u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj (SRH) u travnju 1990. lokalni sustav upravljanja SRH bio je organiziran u jednom stupnju te je obuhvaćao sto općina i Grad Zagreb. Općina Dubrovnik prostirala se na teritoriju od 979 km², uključivala je 115 naselja (od čega 107 seoskih, tri mješovita i pet gradskih), 22 331 domaćinstvo, a u Općini je živjelo 71 419 stanovnika.¹⁰ U odnosu na prosječnu hrvatsku općinu (površine od oko 500 km² i s oko 46 000 st.), Općina Dubrovnik spadala je u kategoriju većih općina SRH. Tijela lokalnog upravljanja sastojala su se od trodomnog vijeća, izvršnih tijela vijeća i lokalnih upravnih organizacija.

Unutar novog zakonodavnog okvira postavljenog Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi¹¹ iz 1992., Zakonom o područjima županija, gradova i općina¹² iz 1992. i popratnim propisima, 7. veljače 1993. održani su lokalni izbori, kojima je novi sustav lokalnog upravljanja počeo živjeti u praksi. Jednostupanjska teritorijalna organizacija zamijenjena je dvostupanjskom, a monotipski sustav politipskim; tako su kao osnovne jedinice lokalne samouprave utvrđene općine i gradovi, a kao jedinice lokalne uprave i samouprave županije (čl. 1. ZLSU-a). Dubrovnik je čl. 3. ZPŽGO-a određen kao sjedište Dubrovačko-neretvanske županije, a kako je osim administrativnog zadovoljio i populacijski kriterij, stekao je status grada (čl. 4. ZLSU-a). Prema popisu stanovništva iz 1991. Grad Dubrovnik je s 49 728 stalnih stanovnika, oko 1 % poljodjelskog stanovništva, više od 90 % radnika

⁷ *Ibid.*, str. 182.

⁸ Blaikie, N., *Designing Social Research: The Logic of Anticipation*, Cambridge, Polity Press, 2007, str. 190.

⁹ Rowley, J., Using Case Studies in Research, *Management Research News*, vol. 25, 1/2002, str. 23.

¹⁰ Hrženjak, J., Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Zagreb, *Informator*, 1993, str. 24.

¹¹ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 090/1992), u daljnjem tekstu: ZLSU.

¹² Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 86/08, 57/11, 51/13, 148/13), u daljnjem tekstu: ZPŽGO.

koji rade u mjestu stanovanja te više od 95 % kućanstava bez poljodjelskih gospodarstava bio 9. po redu gradsko naselje u RH. U sastav Grada Dubrovnika ušlo je 35 naselja. Promjene u teritorijalnoj organizaciji RH na Grad Dubrovnik odrazile su se jedino u pogledu broja naselja koja su ulazila u sastav Grada.

Novi zakonodavni okvir lokalnog upravljanja uveo je određene promjene i u pogledu tijela lokalnog upravljanja. Predstavničko tijelo Grada Dubrovnika postalo je jednodomno gradsko vijeće (čl. 20. ZLSU-a), nositeljima izvršne vlasti gradonačelnik, koji se apsolutnom većinom bira između članova vijeća (čl. 28. i 29.), i poglavarstvo, čije članove na prijedlog gradonačelnika bira gradsko vijeće većinom glasova svih članova (čl. 35. i 37.), a za obavljanje upravnih poslova iz samoupravnog i prenesenog djelokruga osnovani su upravni odjeli (čl. 43.) i upravne službe.¹³ U svojem prvom sastavu Gradsko vijeće Grada Dubrovnika imalo je 26 vijećnika. Na prvom zasjedanju Vijeća održanom 19. siječnja 1993. donesena je Odluka o privremenom ustroju Grada Dubrovnika,¹⁴ na temelju koje je donesen Statut Grada Dubrovnika. Za prvog gradonačelnika izabran je Nikola Obuljen (HDZ), a Gradsko poglavarstvo imalo je 13 članova. Godine 2001. donesen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.¹⁵ Zakonom o izmjenama i dopunama ZLPRS-a¹⁶ ukinuta su poglavarstva kao izvršna tijela jedinica lokalne samouprave te je uveden neposredan izbor nositelja izvršne vlasti (čl. 7. ZID ZLPRS-a). Nova organizacija lokalnog upravljanja uspostavljena je tek nakon lokalnih izbora 2009., kad je prvim dubrovačkim gradonačelnikom izabranim na neposrednim izborima postao Andro Vlahušić.

Dok su jugoslavenske općine imale široki samoupravni djelokrug, ZSLU-om i Zakonom o određivanju samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave¹⁷ znatno je ograničen krug poslova koje su obavljale jedinice lokalne samouprave. Ustavnim izmjenama iz 2000. i novim ZLPRS-om proširen je samoupravni djelokrug gradova (čl. 19. ZLPRS-a), a zakonodavnim paketom iz 2001. došlo je do prijenosa obavljanja i financiranja određenih funkcija s državne razine na županije i gradove s dovoljnim fiskalnim kapacitetom, među kojima je bio i Grad Dubrovnik. Grad je postao odgovoran za organiziranje i financiranje obavljanja različitih funkcija iz područja osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi, a posljedično je izmijenjena i struktura proračunskih prihoda i rashoda Grada.

Zakonom i izmjenama ZLPRS-a iz 2005.¹⁸ u hrvatski sustav lokalne samouprave uvedena je kategorija velikih gradova kao „jedinica lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka

¹³ Izmjene i dopune ZLSU-a, NN 117/93.

¹⁴ Službeni glasnik Županije Dubrovačko-neretvanske, Grada Dubrovnika, Općine Konavle, Općine Mljet, Općine Ston, 1993, br. 1.

¹⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13), u daljnjem tekstu: ZLPRS.

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama ZLPRS-a (NN 109/2007), u daljnjem tekstu: ZID ZLPRS.

¹⁷ Zakon o određivanju samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 075/93).

¹⁸ Zakon o izmjenama i dopunama ZLPRS-a (NN 129/05).

šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika“ (čl. 4. ZID ZLPRS-a). Zadovoljivši zakonske uvjete, Dubrovnik je stekao status velikog grada, čime se samoupravni djelokrug Grada proširio na održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja te poslove iz samoupravnog djelokruga županije (čl. 4. i 5. ZID ZLPRS-a).

4. OSNOVNA OBILJEŽJA GRADA DUBROVNIKA

4.1. Teritorij, naselja, stanovništvo, domaćinstva

Grad Dubrovnik smješten je na najjužnijem dijelu Republike Hrvatske te je upravno i gospodarsko središte Dubrovačko-neretvanske županije. Upravno područje Grada Dubrovnika određeno je rubnim granicama katastarskih općina (čl. 25. ZPŽGO-a) te se prostire na kopnenom teritoriju od 14 335 km² i obuhvaća 32 naselja, znatno nadilazeći prosječnu hrvatsku jedinicu lokalne samouprave, koja obuhvaća 12 naselja (Koprić, 2010: 669). Prosječno naselje Grada Dubrovnika ima 1 332 stanovnika i površine je 448 km².

Prema popisu stanovništva iz 2011., Grad Dubrovnik ima 42 615 stanovnika,¹⁹ što je za 1115 stanovnika ili 2,58 % manje nego prema popisu stanovništva iz 2001. U Gradu Dubrovniku živi 34,77 % stanovništva Dubrovačko-neretvanske županije, a prosječna je gustoća naseljenosti 297 st/km². Prema broju stanovnika Grad Dubrovnik je 13. najveći grad u RH.²⁰ Što se tiče nacionalne strukture Grada Dubrovnika, najzastupljeniji su Hrvati, a slijede Bošnjaci pa Srbi; što se tiče vjerske strukture, najzastupljeniji su katolici (84 %), slijede muslimani (5 %) i pravoslavci (3,5 %). Većina stanovnika Grada Dubrovnika ima srednju stručnu spremu (55,1 %), udio osoba samo s osnovnim obrazovanjem te osoba s visokom stručnom spremom jednak je (14,3 %), 10,8 % stanovnika ima višu stručnu spremu, 0,3 % doktorat, 3,8 % nekoliko razreda osnovnog obrazovanja, a 0,8 % ih je neobrazovano. Obrazovna struktura Grada Dubrovnika povoljnija je od obrazovne strukture RH.

¹⁹ <http://www.dzs.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

²⁰ Radi poboljšanja demografske slike Grada Dubrovnika gradonačelnik je zaključkom iz studenog 2013. predložio Vijeću novi Socijalni program grada Dubrovnika s razrađenim mjerama obiteljske politike: novčanim darom za novorođeno dijete, subvencioniranjem predškolskog odgoja, novčanom pomoći i otvaranjem Savjetovaništa za samohrane roditelje, sufinanciranje Prihvatilišta za žene i djecu žrtve nasilja u obitelji (Zaključak 2117/01-01-13-2).

4.2. Zaposlenost, gospodarska razvijenost, promet u Gradu Dubrovniku

Prema podacima iz 2011. godine na području Grada Dubrovnika bile su zaposlene 13 924 osobe. Najviše zaposlenih zabilježeno je u djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane (2 376 osoba), zatim u djelatnosti trgovine na veliko i malo; popravaka motornih vozila i motocikala (1 852). Najmanje zaposlenih zabilježeno je u djelatnosti rudarstva i vađenja (25 osoba).²¹ Krajem 2012. u evidenciji HZZ-a, Područne službe Dubrovnik, ukupno je evidentirano 2 420 nezaposlenih osoba s područja Grada Dubrovnika, što je za 7 % više od stanja u prosincu 2011. Ipak, nezaposlenost se u Dubrovniku u svim razdobljima 2012. smanjivala u odnosu na stanje nezaposlenosti 2011. Najviše nezaposlenih na području Grada u dobi je od 25 do 29 godina, a najveći udio u nezaposlenima čine građani koji imaju SSS.²²

Središnje mjesto u gospodarskoj aktivnosti Grada čini turizam. Prema podacima Hrvatske turističke zajednice iz 2012., Grad Dubrovnik, sa 657 000 turista i ostvarenih 2 374 000 noćenja, vodeća je turistička destinacija u RH.²³ Tradicionalna je orijentacija Grada i pomorstvo, koje ima predispoziciju da zadrži i ojača svoje mjesto u ekonomskoj strukturi područja, dok graditeljstvo i trgovina imaju ulogu pratećih djelatnosti. Industrija u Gradu Dubrovniku nije razvijena. Indeks razvijenosti Grada Dubrovnika jest 126,83 %, pri čemu je 25. rangirana jedinica lokalne samouprave u RH.²⁴ „Dubrovnik je u razdoblju prije rata po stupnju razvijenosti bio među prvih 10 općina u SRH. Gospodarska je struktura nepovratno promijenjena, kapital razoren, a sve zahvaljujući ratnim razaranjima i procesima pretvorbe i privatizacije. Poznata dubrovačka poduzeća „Radeljević“, „Dubravka“ i „Dalmacija bilje“ prestala su s radom. Danas je sve u funkciji turizma i trgovine.“²⁵

Okosnicu cestovnog prometa Grada Dubrovnika čini Jadranska magistrala, na koju su priključena sva naselja u sastavu Grada Dubrovnika. Uz tri državne ceste, na teritoriju je Grada i pet županijskih cesta te četiri lokalne ceste. Osim cestovnog prometa, u Gradu su razvijeni zračni promet (iako se zračna luka nalazi izvan granica Grada Dubrovnika)²⁶ i pomorski promet. Glavna je gradska luka Luka Gruž. Teretna funkcija Luke Gruž gotovo je zamrla, a njezin se potencijal ostvaruje kroz putničku funkciju. Osim Luke Gruž, na području Grada Dubrovnika još je 15 luka od poglavito lokalne važnosti.²⁷

²¹ Udruga socijalnih radnika Dubrovnik, *Socijalna slika Grada Dubrovnika*, Dubrovnik, Grad Dubrovnik, 2013, str. 29.

²² *Ibid.*, str. 31-32.

²³ <http://croatia.hr/hr-HR/>, pristup 22. 4. 2015.

²⁴ <http://www.mrrfeu.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

²⁵ Intervju s Loredanom Pavličević Banović iz travnja 2013.

²⁶ Radi poboljšanja prometne povezanosti Grada Dubrovnika, Dubrovnik pokrenuo je projekt „Zračni most“, kojim se u gradskom proračunu osigurava 5 mil. kn za subvencioniranje avionskih karata Dubrovnik - Zagreb. <http://www.dubrovnik.hr/>.

²⁷ Gradsko vijeće Grada Dubrovnika, str. 34.

4.3. Suradnja s drugim jedinicama lokalne samouprave i članstvo u udrugama

Na temelju čl. 14.-17. ZPLRS-a, kojima su utvrđeni uvjeti ostvarivanja suradnje s drugim lokalnim jedinicama, Gradsko vijeće Grada Dubrovnika donijelo je odluku o sklapanju protokola o suradnji s Vukovarom (1993.), Grazom (1994.), Helsinborgom (1996.), Ragusom (2000.), Bad Homburgom (2002.), Sarajevom (2007.), Montereyem (2007.), Rueil-Malmaisonom (2011.) i Venecijom (2012.).

Grad Dubrovnik inicijator je osnivanja hrvatske Hrvatske udruge povijesnih gradova (HUPG). HUPG broji 19 gradova članova, sjedište joj je u Dubrovniku, a predsjednik joj je dubrovački gradonačelnik Andro Vlahušić.²⁸ Grad Dubrovnik član je Udruge gradova RH, gdje ga predstavlja gradonačelnik Andro Vlahušić. Grad je učlanjen i u Hrvatsku mrežu zdravih gradova, udruhu hrvatskih gradova i županija okupljenih oko ideje promicanja zdravlja osnovane 1992.

5. TIJELA LOKALNE SAMOUPRAVE

5.1. Predstavničko tijelo

Europska povelja o lokalnoj samoupravi,²⁹ vijeća ili skupštine izabrane na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, određuje kao osnovni instrument ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu (čl. 3. st. 2 EPLS-a). U skladu s osnovnom koncepcijom izraženom u Povelji, Ustav RH³⁰ utvrđuje kako se Ustavom zajamčeno pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje preko lokalnih predstavničkih tijela, koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava (čl. 132. st. 1. i 2. Ustava RH). Središnje mjesto u sustavu lokalnog upravljanja tako je najvišim pravnim aktima dodijeljeno predstavničkom tijelu, temeljnoj političkoj instituciji lokalne jedinice.

5.1.1. Nadležnost

Opće odredbe o nadležnosti gradskog vijeća sadržane su u čl. 35. ZLPRS-a, a nadležnost dubrovačkog gradskog vijeća dalje je utvrđena čl. 16. Statuta Grada.³¹ Statut uređuje određivanje nadležnosti u slučajevima kad pojedini posao zakonom ili propisom nije dodijeljen određenom gradskom tijelu. U takvim slučajevima u nadležnosti Gradskog vijeća bit će svi poslovi i zadaće koje se odnose na uređivanje odnosa iz samoupravnog djelokruga, dok će za sve izvršne poslove i zadaće biti zadužen gradonačelnik (čl. 31. st. 2. SGD-a). Ako se ni na taj način ne može utvrditi tijelo ovlašteno za postupanje, poslove će obaviti Gradsko vijeće (čl. 31. st. 3. SGD-a). Takvo je statutarno rješenje pravilno jer se

²⁸ <http://www.dubrovnik.hr/HUPG/>, pristup 22. 4. 2015.

²⁹ Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08), u daljnjem tekstu: EPLS.

³⁰ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10).

³¹ Statut Grada Dubrovnika, *Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 5, 2013, u daljnjem tekstu SGD.

razgraničenje nadležnosti između predstavničke i izvršne vlasti lokalnih jedinica u onim pitanjima koja nisu regulirana nacionalnim zakonodavstvom može smatrati lokalnim samoupravnim djelokrugom, zbog čega lokalne jedinice imaju potpunu autonomiju da svojim aktima uređuju ovlast i odgovornost za izvršavanje takvih poslova.³²

5.1.2. Vijećnici i tajnik Vijeća

Gradsko vijeće grada Dubrovnika ima 25 vijećnika (čl. 35. SGD-a). Osim odredbama ZPLRS-a, kojima su regulirani mandat vijećnika (čl. 29.-31. ZLPRS-a) i njihove ovlasti naspram nositelja izvršne vlasti (čl. 35. a i 35. b ZLPRS-a), prava i dužnosti vijećnika dalje su i detaljnije uređeni Statutom Grada i Poslovníkom Vijeća.³³

Na posljednjim redovitim izborima za članove Gradskog vijeća sudjelovalo je 11 kandidacijskih lista, od čega tri koalicije nacionalnih političkih stranaka, tri nacionalne političke stranke koje su samostalno izašle na izbore, dvije lokalne/regionalne političke stranke i tri nezavisne liste (www.dubrovnik.hr). Na temelju rezultata izbora održanih 19. svibnja 2013., koalicija HDZ, HSP Ante Starčevića i HSLŠ osvojila je sedam mandata, koalicija HNS, HSS i Hrvatska stranka umirovljenika i seniora pet mandata, koalicija SDP, HSU i Bošnjačka demokratska stranka Hrvatske četiri mandata, Dubrovački demokratski sabor tri mandata, HL tri mandata, Kandidacijska lista grupe birača Srđ je grad tri mandata. Usporedi li se raspored mandata sadašnjeg sastava Gradskog vijeća sa prethodnim sastavom, može se utvrditi kako je broj vijećnika HDZ-a i SDP-a opao, HSS, HSU i DDS imaju jednaki broj vijećnika kao i u prethodnom mandatu, HNS ima jednog vijećnika više, a novi su mandatar Gradskog vijeća HL, HSP AS, HSLŠ i Kandidacijska lista birača nositelja Igora Miošića neformalnog naziva Srđ je Grad. Obrazovna struktura novog saziva Gradskog vijeća povoljnija je: dok je u prethodnom sastavu šest vijećnika imalo SSS, dva VŠŠ, a 17 VSS, u sadašnjem sastavu Vijeća šest vijećnika ima SSS, jedan VŠŠ, 14 VSS, tri imaju magisterij, a jedan doktorat znanosti.³⁴

Gradsko vijeće Grada Dubrovnika konstituirano je na sjednici Vijeća održanoj 13. srpnja 2013., kad je na temelju tzv. „Dubrovačkog dogovora“ za predsjednika Vijeća izabran Niko Bulić (HDZ), a za potpredsjednike Olga Muratti (SDP) i Matija Čale-Mratović (HNS).

„Dubrovački dogovor“ naziv je za prijedlog dubrovačkog gradonačelnika Andra Vlahušića da se funkcije u Gradskom vijeću i gradskoj upravi dijele prema zaslugama, tj. prema izbornim rezultatima, pri čemu bi HDZ kao stranka koja je s koalicijskim partnerima osvojila najveći broj mandata imala predsjednika Vijeća, dok bi zamjenici stigli iz redova onih stranaka koje slijede po broju osvojenih mandata, a to su SDP i HNS. Isto načelo primjenjuje se kada su u pitanju direktorska i ravnateljska mjesta te članstva u nadzornim i upravnim odborima pravnih osoba čiji je osnivač ili suvlasnik Grad Dubrovnik, ali uz

³² Ustavni sud, rj. br. U-II-38101/2009.

³³ Poslovník Gradskog vijeća Grada Dubrovnika (*Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 5, 2013), u daljnjem tekstu: PGVGD.

³⁴ Podatak o obrazovnoj strukturi Gradskog vijeća dobiven je od tajnice Vijeća Nade Medović.

uvjet stručnosti. U Dogovoru je istaknuto kako je ovakav model rada Gradskog vijeća potpuno nova dimenzija predstavničke demokracije, za koju u Hrvatskoj dosad nije bilo razumijevanja zbog ideoloških podjela i partikularnih interesa političkih stranaka. Riječ je o prvoj suradnji desno i lijevo orijentiranih političkih stranaka na razini velikog grada u RH.

Prema Poslovniku Vijeća, tajnik Vijeća pomaže predsjedniku GV-a u pripremi i vođenju sjednice GV-a te u obavljanju ostalih njegovih poslova (čl. 18. st. 1. PGVGD-a). Kao poslovi koje obavlja tajnik Vijeća posebno se navode: vođenje evidencije o vijećničkoj nazočnosti na sjednicama GV-a, osiguravanje stručne i tehničke pomoći vijećnicima te osiguravanje radnih uvjeta potrebnih u obavljanju vijećničke dužnosti, pružanje vijećnicima izvješća i podataka koji su važni za obavljanje vijećničke dužnosti (čl. 21.-23. PGVGD-a). Tajnica je GV-a Grada od 1997. do danas Nada Medović, diplomirana pravnica.

5.1.3. Sjednice Vijeća, akti koje Vijeće donosi, radna tijela Vijeća

Predstavničko tijelo Grada Dubrovnika sastaje se u prosjeku jednom u dva mjeseca. Sjednice Gradskog vijeća moguće je pratiti na lokalnom televizijskom kanalu (DuTV). Uoči svake sjednice Vijeća dnevni se red objavljuje na službenim stranicama Grada. Iako bi navedeno moglo upućivati na transparentnost u radu, prema istraživanju koje je provela udruga ODRAZ, neki članovi dubrovačkih organizacija civilnog društva smatraju kako se objavom dnevnog reda sjednica samo zadovoljava forma, a da se sami građani ne stignu pravodobno upoznati s radnim materijalima i prijedlozima odluka te da gradskim vlastima uopće nije bitno što građani ne znaju gdje mogu pročitati informacije o radu Vijeća.³⁵

Gradsko vijeće, na temelju prava i ovlaštenja utvrđenih zakonom i Statutom, donosi Statut, Poslovnik, Proračun, Odluku o izvršenju Proračuna, odluke i druge opće akte i zaključke, a kada u skladu sa zakonom rješava o pojedinačnim pitanjima, donosi rješenja i druge pojedinačne akte (čl. 88. SGD-a). Opći akti objavljuju se u Službenom glasniku Grada Dubrovnika (čl. 96. SGD-a). Sukladno ZLPRS-u, predstavničko tijelo svoje akte donosi većinom glasova ako je na sjednici prisutna većina članova predstavničkog tijela (čl. 36. st. 1.), osim statuta, godišnjeg proračuna i obračuna, koje donosi polovicom svih članova predstavničkog tijela (čl. 36. st. 2). Grad je Statutom odredio kako se akti o kupoprodaji poslovnih prostora u vlasništvu Grada donose dvotrećinskom većinom glasova svih članova vijeća (čl. 89. a SGD-a).

Stalni odbori Gradskog vijeća su: Mandatni odbor, Odbor za Statut i Poslovnik, Odbor za izbor i imenovanja, Odbor za Proračun i financije, Odbor za javna priznanja, Odbor za određivanje imena ulica i trgova u naseljima Grada Dubrovnika, Odbor za međunarodnu

³⁵ Pavić Rogošić, L. *Imaju li građani što za reći? Sudjelovanje organizacija civilnog društva u donošenju odluka na lokalnoj razini*, Zagreb, Odraz, 2012, str. 66.

suradnju te Odbor za predstavke, pritužbe i prigovore. Naziv, sastav, broj članova, djelokrug i način rada odbora utvrđuje se odlukom Gradskog vijeća o osnivanju odbora (čl. 30. st. 2. PVGD-a). Članove radnih odbora bira Gradsko vijeće iz reda vijećnika na prijedlog Odbora za izbore i imenovanja ili na prijedlog najmanje devet vijećnika (čl. 40. st. 3. SGD-a).

5.1.4. Savjetodavna tijela Gradskog vijeća - Savjet mladih, Vijeće civilnoga društva i Vijeće starijih i umirovljenika Grada Dubrovnika

Na temelju Zakona o savjetima mladih,³⁶ donesenog u veljači 2007., Gradsko vijeće donijelo je u studenom 2007. Odluku o osnivanju Savjeta mladih Grada Dubrovnika.³⁷ Savjet mladih savjetodavno je tijelo predstavničkog tijela osnovano s ciljem aktivnog uključivanja mladih u javni život tih jedinica (čl. 2. ZSM-a) te osiguranja utjecaja na pripremu, donošenje i provedbu odluka Gradskog vijeća koje su od interesa za mlade (čl. 2. OOSMGD-a). Savjet ima različite savjetodavne ovlasti vezane uz kreiranje i praćenje provedbe lokalnih javnih politika koje se tiču mladih i informiranja mladih o tim politikama (čl. 11. OOSMGD-a). Iako je Odlukom predviđeno da će se postupak izbora članova za Savjet mladih održati u roku od 30 dana od stupanja odluke na snagu (čl. 18. OOSMGD-a), članovi Savjeta mladih imenovani su tek u lipnju 2011. Usprkos tome što bi se Savjet trebao sastajati najmanje jednom u dva mjeseca (čl. 12.) i što se članovi Savjeta biraju na razdoblje od dvije godine (čl. 9. st. 1. ZSM-a), Savjet mladih Grada Dubrovnika sastao se u razdoblju od dvije i pol godine samo jednom, novog javnog poziva za članstvo nije bilo, a jedina aktivnost članova Savjeta svodi se na povremeno ažuriranje stranice Savjeta mladih Grada Dubrovnika na *Facebooku*.³⁸

Vijeće civilnog društva i Vijeće starijih i umirovljenika Grada Dubrovnika, kao savjetodavna tijela Gradskog vijeća, osnovana su odlukama GV-a o osnivanju donesenima u kolovozu 2009.³⁹ Vijeće civilnog društva Grada Dubrovnika raspravlja i daje mišljenje o svim bitnim pitanjima za razvoj civilnog društva, što prethodi donošenju odluka Gradskog vijeća (čl. 8.). Odbori za članove Vijeća redovito se održavaju, Vijeće ima svoju *web*-stranicu, koju redovito osvježava, aktivno je i angažirano u različitim projektima i programima.⁴⁰ Vijeće starijih i umirovljenika Grada Dubrovnika radi na unapređenju kvalitete življenja starijih i umirovljenika raspravljajući i dajući mišljenja o svim bitnim pitanjima za životni standard starijih i umirovljenika što prethodi donošenju odluka Gradskog vijeća (čl. 7. Odluke o osnivanju), a ima 11 članova.

³⁶ Zakon o savjetima mladih (NN 41/14), u daljnjem tekstu: ZSM.

³⁷ Odluka o osnivanju savjeta mladih Grada Dubrovnika, *Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 10, 2007, u daljnjem tekstu: OOSMGD.

³⁸ Informacije su dobivene u razgovoru s jednim od članova Savjeta mladih, a na poruku poslanu na stranicu Savjeta na *Facebooku* nitko nije odgovorio.

³⁹ *Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 6, 2009.

⁴⁰ <http://www.civilnodrustvo-dubrovnik.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

5.1.5. Raspuštanje predstavničkog tijela

Gradsko vijeće Grada Dubrovnika bilo je raspušteno odlukom Vlade iz 2001.⁴¹ jer je ispunjena pretpostavka čl. 84. st. 1. t. 4. ZLPRS-a, koja je predviđala raspuštanje predstavničkog tijela u slučaju da se ne izabere općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan u roku od 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, odnosno od podnošenja ostavke općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Do primjene novog instituta ZLPRS-a o istovremenom raspuštanju predstavničkog tijela i razrješenju gradonačelnika u slučaju da se proračun, odnosno odluka o privremenom financiranju, ne donese u zakonom predviđenom roku došlo je u siječnju 2015.

5.2. Gradonačelnik

Nositelj izvršne vlasti u gradu jest gradonačelnik (čl. 39. st. 1. ZLPRS-a). Ustav RH ne sadrži posebne odredbe o izvršnoj vlasti jedinica lokalne i regionalne samouprave, dok EPLS u čl. 3. utvrđuje kako predstavnička tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Gradonačelnik se bira na neposrednim izborima (čl. 40. ZLPRS-a). Gradonačelnici se biraju većinskim izbornim sustavom, pri čemu cijeli grad čini jednu izbornu jedinicu (čl. 80. ZLI-ja), a za gradonačelnika je izabran onaj kandidat koji osvoji više od 50 % glasova birača koji su glasovali (čl. 94. ZLI-ja).

U Hrvatskoj je primijenjen sustav lokalističkog monokratskog izvršnog sloja u jedinicama lokalne samouprave.⁴² Radi se o institucionalnoj inovaciji uvedenoj zakonskim izmjenama ZLPRS-a iz 2007., prvi put primijenjenoj na lokalnim izborima 2009. Dotada su nositelji izvršne vlasti u lokalnim jedinicama bili poglavarstvo, kolegijalno tijelo čije su članove birali članovi lokalnog predstavničkog tijela u pravilu iz reda svojih članova,⁴³ i pojedinačni funkcionar kojeg je biralo predstavničko tijelo iz reda svojih članova.⁴⁴ Dok se kao očekivane prednosti neposrednog izbora nositelja izvršne vlasti u stručnoj literaturi među ostalim navode veća izlaznost na izbore, smanjivanje utjecaja nacionalnih političkih procesa na lokalno upravljanje te departizacija i personalizacija izbora,⁴⁵ primjer Dubrovnika uklapa se u opću hrvatsku sliku: izlaznost na izbore i 2009. i 2013. iznosila je 49 %, što je 5% više nego 2005., a kandidati koji su osvojili najveći broj glasova i sudjelovali u drugom krugu izbora bili su kandidati nacionalnih političkih stranaka.⁴⁶

⁴¹ Odluka Vlade o raspuštanju Gradskog vijeća Grada Dubrovnika (NN 69/2001).

⁴² Ivanišević, S., *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi*, Zagreb, Institut za javnu upravu, 2008, str. 66.

⁴³ Novelom ZLPRS-a određeno je kako se za članove poglavarstva mogu birati i profesionalni upravni funkcionari dotične lokalne jedinice (čl. 14. st. 2. ZIDZLPRS-a).

⁴⁴ Ivanišević, 2008, str. 80-81.

⁴⁵ Koprić, I. i Vukojičić-Tomić, T., Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika - stanje i prijepori. U: Ivan Koprić (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu - Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2012, str. 146-147.

⁴⁶ <http://www.izbori.hr/arhiva/arhiva.html>, pristup 22. 4. 2015.

5.2.1. Ovlasti i dužnosti gradonačelnika

Temeljne ovlasti gradonačelnika utvrđene su čl. 42. i 48. ZLPRS, a njegove ovlasti detaljnije su uređene čl. 41. SGD-a. Aktualni gradonačelnik Grada je Andro Vlahušić, čiji je ovo drugi zaredom osvojeni mandat. Andro Vlahušić predsjednik je dubrovačkog ogranka HNS-a, a u sklopu svoje političke karijere bio je zastupnik u Hrvatskom saboru i ministar zdravstva od 2001. do 2003. te županijski vijećnik i član županijskog poglavarstva Dubrovačko-neretvanske županije. Po struci je doktor medicine te je u razdoblju od 2006. do 2009. bio ravnatelj Opće bolnice Dubrovnik.

Dana 18. prosinca 2012. Županijski sud u Splitu donio je presudu kojom se Andro Vlahušić osuđuje na uvjetnu kaznu zatvora u trajanju od godine dana, uz rok kušnje od tri godine, zbog zlouporabe položaja i ovlasti. Gradonačelnik ne samo što nije smatrao svojom odgovornosti prema biračima da nakon osuđujuće presude da ostavku nego se opet kandidirao za funkciju gradonačelnika i pobijedio na izborima. HSS, koji je tada inzistirao na tom da Vlahušić da ostavku, na sljedećim je izborima, koji su se održali pola godina od danih izjava, podršku dao upravo Vlahušiću.

Dana 22. siječnja 2015. Vlada RH donijela je rješenje o imenovanju povjerenika Vlade RH⁴⁷ za obavljanje poslova iz nadležnosti Gradskog vijeća i gradonačelnika Grada Dubrovnika jer su se nedonošenjem proračuna, odnosno odlukom o privremenom financiranju, ispunile pretpostavke iz čl. 85. a ZLPRS-a za raspuštanje gradskog vijeća i razrješenje gradonačelnika i njegovih zamjenika. Naime, nakon što Vijeće nije izglasalo prijedlog proračuna na sjednici održanoj 5. prosinca zbog neslaganja potpisnika „Dubrovačkog dogovora“, gradonačelnik je uoči sjednice Vijeća 30. prosinca, na kojoj se opet trebalo glasovati o proračunu, povukao prijedlog proračuna i na taj način isprovocirao primjenu navedenih zakonskih odredaba.

Povjerenikom je imenovan Niko Pavlović. Sukladno odluci Vlade od 5. veljače 2015., novi izbori održani su 8. ožujka 2015. Odmah nakon razrješenja s dužnosti donesena je pravomoćna presuda kojom je potvrđena prvostupanjska presuda kojom je Andro Vlahušić osuđen za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti. Nedugo nakon toga protiv gradonačelnika je pokrenuta nova istraga zbog sumnje na zlouporabu položaja i ovlasti prilikom raspolaganja gradskom imovinom. Kako hrvatsko zakonodavstvo ne zabranjuje kandidiranje na izborima za izvršna tijela osobama osuđenima za određenu vrstu kaznenih djela, Andro Vlahušić opet se kandidirao na izborima i u drugom krugu, s osvojenih 50,10 % glasova, pobijedio HDZ-ova kandidata Mata Frankovića i po treći put postao gradonačelnikom Dubrovnika. Zamjenici gradonačelnika u ovom su mandatu Željko Raguž (HNS) i Tatjana Šimac Bonačić (SDP). Na izborima za članove Gradskog vijeća koalicija HNS, SDP, HSU osvojila je deset mjesta, koalicija HDZ, HSS, HSP AS, HSLS, BUZ, HDS osam mjesta, DDS četiri mjesta, Kandidacijska lista grupe birača tri mjesta.⁴⁸

⁴⁷ Rješenje Vlade RH o imenovanju povjerenika (NN 8-158/2015).

⁴⁸ <http://www.izbori.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

Konstituirajuća sjednica Gradskog vijeća održana je 7. travnja 2015. Za predsjednika Vijeća izabran je Mato Franković (HDZ), a za potpredsjednike Mladen Gojun (SDP) i Dolores Lepeš-Matić (DDS).

5.2.2. Administrativna potpora gradonačelniku

Upravno tijelo koje obavlja poslove administrativne potpore gradonačelniku jest Upravni odjel za poslove gradonačelnika. Pročelnik odjela otad je Igor Deranja, diplomirani pravnik. U uredu je uz pročelnika i savjetnicu zamjenika gradonačelnika zaposleno devet osoba: četvero u Odsjeku Upravnog odjela za poslove gradonačelnika (tajnica gradonačelnika, savjetnik za kapitalne projekte, savjetnik za pravna pitanja i savjetnik za informatiku) i petero u Protokolu, odnosima s javnošću i međunarodnoj suradnji.

5.3. Lokalne upravne organizacije

Osim političkih tijela, dio sustava lokalnog upravljanja čine i lokalne upravne organizacije. Prema Ivaniševićevoj kategorizaciji, upravne organizacije mogu biti regulativne, koordinativne i servisne.⁴⁹ Regulativne organizacije pripremaju i izvršavaju odluke političkih tijela, prate i analiziraju stanje u pojedinim sektorima javnih poslova, koncipiraju i analiziraju lokalne javne politike itd. (u RH *upravni odjeli*); koordinativne obavljaju interne funkcije lokalnog upravnog sustava, planiranje, usmjeravanje, personalne, proračunske, financijske, administrativne i druge poslove, komunikacije, nadzor, stručnu podršku radu političkih tijela, itd. (u RH *upravne službe*); dok servisne obavljaju određene lokalne javne poslove kojima se zadovoljavaju interesi i javne potrebe građana, kao što su komunalni poslovi, obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, sport, itd. (u RH *ustanove lokalnog značenja* te razni organizacijski oblici obavljanja komunalnih služba – *trgovačka društva, vlastiti pogoni, pravne i fizičke osobe* temeljem koncesijskog ugovora).⁵⁰

5.3.1. Upravni odjeli i upravne službe

Prema ZLPRS-u, upravni odjeli i upravne službe jesu upravna tijela koja se ustrojavaju za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao i poslova državne uprave prenesenih na te jedinice (čl. 53. ZLPRS-a). U duhu zahtjeva koje EPLS stavlja pred nacionalnog zakonodavca (čl. 6. EPLS-a glasi: „Ukoliko to nije u suprotnosti s općim odredbama utvrđenim zakonom, lokalne će jedinice same moći određivati svoj unutarnji upravni ustroj kako bi ga prilagodile svojim osebujnim potrebama i učinile upravljanje što učinkovitijim“), lokalne jedinice imaju autonomiju u pogledu uređenja unutarnjeg ustrojstva svojih upravnih tijela. Iznimka je odredba

⁴⁹ Ivanišević, S. *op. cit.* (bilj. 2), str. 62-64.

⁵⁰ Koprić, Ivan, *Nacrt skripte iz lokalne samouprave za studij Javne uprave*, 2005, str. 34.

ZLPRS-a kojom je određeno da jedinice s manje od 3000 stanovnika moraju ustrojiti jedinstveni upravni odjel (čl. 53. st. 2. ZLPRS-a).

Odlukom o ustrojstvu gradske uprave Grada Dubrovnika⁵¹ je određeno da se upravne službe osnivaju za obavljanje stručnih, administrativnih, općih, tehničkih i pomoćnih poslova za potrebe Gradske uprave i građana Grada, a da upravni odjeli obavljaju upravne poslove iz samoupravnog djelokruga Grada i upravne poslove državne uprave koji su utvrđeni zakonom i preneseni na Gradsku upravu (čl. 2. OUGUGD-a). U Gradu Dubrovniku ustrojjeni su Služba Gradskog vijeća i Služba za unutarnju reviziju kao jedine upravne službe gradske uprave te deset upravnih odjela.⁵² Neki od upravnih odjela podijeljeni su na odsjeke. Grad Dubrovnik nije ni s jednom lokalnom jedinicom ustrojio zajedničko upravno tijelo.⁵³ Nijedno od upravnih tijela Grada nema svoje područne jedinice. Od 1995. do danas broj zaposlenih u upravnim tijelima Grada povećao se s 87 za njih 207.⁵⁴

Upravnim službama upravlja voditelj, a upravnim odjelima upravljaju pročelnici, koje na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik (čl. 53. a ZLPRS-a). U pogledu obrazovne strukture, svi pročelnici dubrovačkih upravnih tijela imaju VSS, dok je jedan i magistar znanosti. Najviše je diplomiranih pravnika i ekonomista (njih osmero).

Dubrovnik je jedan od prvih hrvatskih gradova kojemu je dodijeljen Certifikat ISO 9001 za područje cijele lokalne samouprave. Njime se potvrđuje kako je gradska uprava Grada Dubrovnika udovoljila svim zahtjevima norme ISO 9001:2008 i uspostavila djelotvoran sustav upravljanja kvalitetom u području usluge lokalne samouprave.⁵⁵

5.3.2. Javne ustanove i trgovačka društva putem kojih se obavljaju lokalne javne službe

Ovisno o vrsti javnih služba koje se u njima obavljaju, tijela za obavljanje lokalnih javnih služba mogu biti organizirana u obliku javnih ustanova ili trgovačkih društava. Javne ustanove osniva Gradsko vijeće za trajno obavljanje nekomercijalnih djelatnosti. Gradsko vijeće Grada Dubrovnika osnovalo je niz javnih ustanova iz kulture (Dubrovački simfonijski orkestar, Dubrovačke ljetne igre, Umjetnička galerija Dubrovnik, Dubrovački muzeji, Dubrovačke knjižnice, Kazalište Marina Držića, Dom Marina Držića, Kinematografi Dubrovnik, Prirodoslovni muzej Dubrovnik, Zavod za povijesne znanosti), brige o djeci te odgoja i osnovnog obrazovanja (Dječji vrtići Dubrovnik i osam osnovnih škola).⁵⁶

⁵¹ Odluka o ustrojstvu gradske uprave Grada Dubrovnika (*Službeni glasnik Grada Dubrovnika*, br. 6, 2009), u daljnjem tekstu: OUGUGD.

⁵² http://www.dubrovnik.hr/gradska_uprava.php, pristup 22. 4. 2015.

⁵³ Škarica, Mihovil, *Lokalni poslovi i suradnja lokalnih jedinica*, 2013, neobjavljena doktorska disertacija.

⁵⁴ Marčetić, G. i Lopižić, I., *Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta lokalne samouprave u europskoj Hrvatskoj*, prezentacija izložena na skupu Akademije pravnih znanosti Hrvatske održanom u Osijeku 18.-20. lipnja 2015.

⁵⁵ <https://www.dubrovnik.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

⁵⁶ <https://www.dubrovnik.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

Dok se nekomercijalne javne službe obavljaju u javnim ustanovama, organizacijski oblik u kojem se obavljaju lokalne komercijalne javne službe jesu trgovačka društva. Komunalna društva u većinskom vlasništvu Grada Dubrovnika jesu Libertas d. o. o. (309 zaposlenih), Sanitat Dubrovnik d. o. o. (53 zaposlena), Vodovod Dubrovnik d. o. o. (166 zaposlenih), Vrtlar d. o. o. (72 zaposlena), Boninovo d. o. o. (15 zaposlenih), Čistoća d. o. o. (167 zaposlenih), Ragusa parking d. o. o.; „Rezervat Lokrum“; a društva kapitala u suvlasništvu Grada Dubrovnika jesu Hotel Gruž d. d., Domouprava d. o. o., Zračna luka Dubrovnik d. o. o., Luka Dubrovnik d. d. Sve strateške odluke u vezi s djelovanjem gradskih poduzeća donosi Gradsko vijeće, a manji dio odluka nadzorni odbori društava.⁵⁷

Grad Dubrovnik ima razvijenu funkcionalnu suradnju sa susjednim općinama s kojima je prije reforme teritorijalnog sustava bio u istoj općini.⁵⁸ Za izgradnju zajedničkog groblja s Općinom Župom Dubrovačkom Grad Dubrovnik izdvojio je 955.883,00 kn.⁵⁹ U lokalnoj jedinici na temelju posebne odluke Vijeća dio povremenih usluga obavljaju privatnici (npr. dimnjačarske usluge).

5.3.3. Lokalna razvojna agencija

Kao jedna od organizacijskih inovacija u sustavu lokalnog upravljanja kao posljedica europeizacije ističe se i osnivanje lokalnih razvojnih agencija (Musa, 2011: 108). U Dubrovniku je 2011. osnovana razvojna agencija DURA. Ravnateljica je DURA-e od 2013. Andrea Novaković, koja je u vrijeme imenovanja bila članica Gradskog vijeća s liste SDP-a. Agencija trenutačno zapošljava osam osoba, koje se uglavnom financiraju iz projekata EU-a, a broj zaposlenih varira u ovisnosti o širenju projekata. DURA je iz fondova EU-a povukla više od 12 milijuna eura sredstava.⁶⁰

DURA trenutačno provodi sljedeće projekte: YOUTH ADRINET (projekt razmjene iskustava i razvijanje zajedničkih sredstava za povećano sudjelovanje mladih u civilnom društvu zemalja jadranske regije), ADRIACOLD (projekt difuzije rashladnih i osvježavajućih tehnologija korištenjem solarne energije u jadranskim regijama), INTOURACT (projekt održivog gradskog prijevoza), THINK (poboljšanje obrazovnog sustava u predškolskim ustanovama), OLYMPIC HOPES (projekt prekogranične interakcije mladih u vezi sa sportom) i EUPLETT (održivi razvoj pobratimljenih gradova).⁶¹

Ipak, najvažniju ulogu u kreiranju projekata koje je odobrila Europska unija i u njihovoj implementaciji imaju gradska upravna tijela. Najznačajniji projekti proizašli su iz

⁵⁷ Intervju s Loredanom Pavličević Banović iz travnja 2013.

⁵⁸ Dubrovačke knjižnice imaju podružnice u Općini Konavle i Općini Trpanj; Libertas d. o. o. obavlja usluge javnog prijevoza i u Općini Župa Dubrovačka, Općini Konavle, Općini Dubrovačko Primorje, Vodovod Dubrovnik d. o. o. obavlja poslove za šest općina (Škarica 2013, neobjavljena doktorska disertacija).

⁵⁹ Republika Hrvatska, Državni ured za reviziju, Područni ured Dubrovnik, *Izvješće o obavljenoj reviziji*, 2013, str. 9.

⁶⁰ Intervju s Andreom Novaković, *Dubrovački dnevnik*, 10. travnja 2014.

⁶¹ <http://www.dura.hr/>, pristup 22. 4. 2015.

suradnje s gradom Ravennom i ostvareni su unutar programa EU-a INTERREG III. „DURA nema nijedan svoj odobren projekt, a najveću aktivnost u izradi projekata EU-a imali su službenici Grada. Ipak, među službenicima Grada nije razvijen proaktivan stav. Napredne i inovativne ideje teško prolaze, ne ide se u skladu s tehnologijom, svi teže statusu quo i izražavaju otpor promjenama. Kapaciteti su skromni, a Gradu fali upravni odjel koji bi se bavio samo izradom projekata, bio fleksibilan u radu i okupljao najbolju ekipu. Grad je zakasnio s osposobljavanjem za projekte i propustio dosta novaca. Ono što je bitno jesu temeljite studije, pažljivo biranje partnera, razmatranje vanjske tehničke pomoći za realizaciju projekta. Ipak, Grad korak po korak napreduje, postaje *lead*-partner, povlači sve više i više sredstava: 1,4 milijuna, 1,7 milijuna...“, rekla je Biserka Simatović, viša savjetnica za EU-projekte Upravnog odjela za poduzetništvo, turizam i more.⁶² Među zadnjim europskim projektima u kojima je sudjelovao Grad jest Adria Move it (projekt uređenja pješačko-biciklističkih staza), u koji su uključeni i drugi hrvatski gradovi i općine - Novigrad, Umag, Lopar - a iz kojega je Dubrovnik dobio 2,7 milijuna kuna.

6. UTJECAJ GRAĐANA NA LOKALNO UPRAVLJANJE

Komparativno i povijesno promatrajući, građani mogu utjecati na lokalno upravljanje putem instituta neposredne demokracije (skupštine svih građana, referendum, zborovi građana i građanske inicijative) te sudjelovanjem u obavljanju lokalnih poslova (putem teritorijalno decentraliziranih tijela - mjesni i susjedski odbori - temeljem kooptiranja u odbore i druga lokalna tijela te kroz organizacije civilnog društva).⁶³ Iako udruge civilnog društva imaju nesumnjivu važnost u procesu kreiranja i implementacije javnih politika u suvremenom svijetu, a praksa da građani kao predstavnici određenih kategorija stanovništva budu birani u odbore javnih ustanova ili radna tijela predstavničkih tijela postaje sve redovitijom, u drugom dijelu ovog poglavlja obradit će se samo aspekt sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju kroz oblike mjesne samouprave kao s upravno-organizacijskog aspekta najvažnijeg oblika sudjelovanja građana u lokalnim procesima.

⁶² Intervju s Biserkom Simatović, travanj 2013.

⁶³ Koprić, I. i Vukojičić-Tomić, T., *op. cit.* (bilj. 45), str. 156.

6.1. Institucije neposredne demokratije

Mogućnost neposrednog sudjelovanja u lokalnim poslovima putem referendumu, zborova građana i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom građanima je zajamčena na ustavnoj razini (čl. 132. st. 3. Ustava RH). EPLS prepoznaje zborove građana, referendum i ostale oblike neposrednog sudjelovanja građana kao nadopunu i korektiv političkim procesima koji se odvijaju u predstavničkom tijelu (čl. 3. st. 2. EPLS-a). Prema ZLPRS-u, građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referendumu, građanske inicijative i mjesnih zborova građana (čl. 24. i 25. ZLPRS-a).

Lokalni referendum raspisan je u Dubrovniku u travnju 2013. u vezi s izgradnjom golfskih terena na Srđu. Referendumsko pitanje glasilo je: "Jeste li za usvajanje urbanističkog plana uređenja kojim se, uz izgradnju igrališta za golf, dozvoljava i izgradnja smještajnih kapaciteta s ležajevima (vila, hotela i apartmana) na platou brda Srđ?" Referendum je raspisan na inicijativu građana. Na referendum je izašlo 11 977 glasača, od čega se 10 051 glasač na referendumskom pitanju izjasnio *protiv*, a 1 846 glasača *za*. Prema Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave,⁶⁴ na lokalnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne samouprave u kojoj je raspisan referendum (čl. 6. st. 3. ZR-a). Iako je većina građana koji su izašli na referendum glasovala *protiv*, odluka donesena na referendumu nije postala obvezatna za predstavničko tijelo jer je na referendum izašlo 31,5 % biračkog tijela Grada.

Građani Grada Dubrovnika imaju pravo predlagati Gradskom vijeću donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz djelokruga Gradskog vijeća, a Gradsko vijeće mora raspravljati o tom prijedlogu ako ga potpisom podrži najmanje 10 % birača upisanih u birački popis Grada (čl. 28. SGD-a). Prema saznanjima, u Gradu Dubrovniku nikad nije došlo do podnošenja građanske inicijative, a ovaj oblik neposrednog sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju rijetkost je u lokalnim jedinicama RH.⁶⁵

Mjesni zbor građana saziva se radi raspravljanja o potrebama i interesima građana i davanja prijedloga za rješavanje pitanja od mjesnoga značenja, a mogu ga sazvati vijeće jedinice mjesne samouprave ili Gradsko vijeće (čl. 74. i 75. SGD-a). Prema saznanjima, mjesni zbor u jedinicama mjesne samouprave Grada Dubrovnika bio je sazvan u mjesnom odboru Zaton u siječnju 2011., a na dnevnom redu bila je rasprava o zatvaranju puta kroz naselje i kućanskim brojevima.

⁶⁴ Zakon o referendumu i ostalim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju poslova državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09), u daljnjem tekstu: ZR.

⁶⁵ Koprić, I. i Vukojičić-Tomić, T., *op. cit.* (bilj. 45), str. 177.

6.2. Sudjelovanje građana u lokalnom upravljanju

Kao osnovni oblik mjesne samouprave, u ZLPRS-u se navode mjesni odbori (čl. 57.), a gradski kotarevi i gradske četvrti navode se kao posebni oblici mjesne samouprave koji se u gradovima mogu osnivati statutom predstavničkog tijela (čl. 65. st. 1.). Statut Grada Dubrovnika kao oblike mjesne samouprave utvrđuje mjesne odbore i gradske kotareve (čl. 65. st. 1. SGD-a), pri čemu se mjesni odbori osnivaju za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većega naselja ili grada koji u odnosu prema ostalim dijelovima čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja) (čl. 65. st. 2.), a gradski kotarevi na području koje čini gradsku gospodarsku i društvenu cjelinu, a povezani su zajedničkim interesima građana (čl. 65. st. 3.). Statutom Grada osnovano je 17 mjesnih odbora te 8 gradskih kotareva.

Statutom Grada detaljnije su razrađena opća pravila ZLPRS-a o osnivanju, radu, izvorima financiranja i tijelima jedinica mjesne samouprave (čl. 65.-79.). Statutom je mjesnim odborima i gradskim kotarevima preneseno samo obavljanje manjih komunalnih akcija, pod čime se podrazumijevaju gradnja, uređivanje i održavanje manjih objekata komunalne infrastrukture, kojima se poboljšava komunalni standard građana na području jedinice mjesne samouprave, a koji nisu obuhvaćeni drugim programom (čl. 69. st. 2.), što, uzimajući u obzir financijske prihode jedinica (čiji je glavni izvor proračun Grada), upućuje na slabu važnost i mogućnosti jedinica mjesne samouprave.⁶⁶

Izbori za članove vijeća mjesnih odbora i gradskih kotareva održavaju se svake četiri godine (čl. 68. st. 5.). Zadnji izbori za vijeća održani su 7. studenog 2010.⁶⁷ Uredske poslove za jedinice mjesne samouprave obavlja tajnik mjesnih odbora/gradskih četvrti, kojeg plaća Grad Dubrovnik. Neki od mjesnih odbora imaju zajedničkog tajnika vijeća mjesnog odbora.

⁶⁶ Dugogodišnji tajnik vijeća mjesnog odbora Orašac smatra da financijska sredstva koja Grad Dubrovnik stavlja na raspolaganje mjesnim odborima najviše ovise o tome dijeli li mjesni odbor političke stavove i podupire li političku opciju koja je na vlasti u Gradu Dubrovniku. Dao je primjer mjesnog odbora Gromača, koji je za vrijeme mandata D. Šuice dobio dosta veliku količinu sredstava za mjesne akcije samo zbog jasnog podupiranja njezine politike. Mjesni odbor Orašac, čiji su članovi vijeća pretežito s liste HDZ/HSS i čiji je predsjednik vijeća HDZ-ovac, za vrijeme mandata Andra Vlahušića (šest godina) iz sredstava Grada dobio je samo 30 kvadrata asfalta!

⁶⁷ Stranačka struktura predsjednika vijeća mjesnih odbora i gradskih kotareva jest sljedeća: od 17 predsjednika mjesnih odbora njih 13 je s liste HDZ/HSS, a četiri s Nezavisne liste; od osam predsjednika gradskih kotareva njih četvero je s liste HDZ/HSS, troje s liste SDP/HNS/HSU i jedan s Nezavisne liste.

7. FINANCIJE

Temeljni financijski akt grada jest proračun, koji na temelju prijedloga gradonačelnika, kao jedinog ovlaštenog predlagača, donosi gradsko vijeće u skladu s posebnim zakonom (čl. 69. ZLPRS-a). Proračun i ostali financijski akti Grada Dubrovnika objavljuju se i dostupni su na službenim *web*-stranicama Grada, u službenom glasilu Grada i u Upravnom odjelu za proračun, financije i naplatu, a novost je da se objavljuje i izdaje poseban *Vodič kroz proračun za građane* zbog „unapređenja transparentnosti proračunskog procesa, a s ciljem da se na lako razumljiv i jasan način informiraju građani o aktivnostima gradske uprave i da se demistificira proračunski proces te obrazuju građani kako bi se što više uključili u proces proračunskog odlučivanja“.⁶⁸ Prema istraživanju Instituta za javne financije, Grad Dubrovnik je 2010. po indeksu otvorenosti proračuna bio rangiran na osmom mjestu u kategoriji od 33 grada koje je pokrilo istraživanje.⁶⁹

7.1. Struktura prihoda i rashoda Grada Dubrovnika

U proračunskoj godini 2012. prihodi Grada iznosili su 331.344.666,00 kn, a rashodi 325.666.904,00 kn, tako da je Grad ostvario višak prihoda od 5.677.762,00 kn.⁷⁰ Prihodi Grada za 2012. iznose 16,6 % više nego u 2011. Najznačajniji udio imaju prihodi od poreza u iznosu od 137.494.716,00 kn ili 41,5 %, prihodi od imovine u iznosu od 63.891.620,00 kn ili 19,3 %, prihodi od upravnih i administrativnih pristojba, pristojba po posebnim propisima i naknada u iznosu od 61.756.438,00 kn ili 18,6 % i prihodi od pomoći u iznosu od 48.500.069,00 kn ili 14,6 %, dok ostali prihodi i primici iznose 19.477.227,00 kn ili 6 % ukupnih primitaka i prihoda Grada u 2012. Udio prihoda i primitaka koji imaju propisanu namjenu iznosi 37,1 % proračuna Grada. Rashodi Grada u 2012. iznose 14,7 % više sredstava nego u 2011. Najznačajniji udio imaju rashodi za zaposlene u iznosu 86.144.229,00 kn ili 26,4 %, materijalni rashodi u iznosu 81.333.039,00 kn ili 25 %, ostali rashodi u iznosu 53.783.861,00 kn ili 16,5 % i rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 40.258.157,00 kn ili 12,4 %. Što se tiče rashoda za zaposlene, na zaposlene u gradskoj upravi potrošeno je 32.193.851,00 kn, a na druge proračunske korisnike (dječji vrtići, ustanove u kulturi, osnovne škole, javna vatrogasna postrojba, agencija za društveno poticajnu stanogradnju) 53.950.378,00 kn.⁷¹

Prihodi od pomoći ostvareni su u iznosu od 48.500.069,00 kn i najveći dio sredstava pomoći isplaćen je iz državnog proračuna kao pomoć jedinici lokalne samouprave na

⁶⁸ Grad Dubrovnik, *Proračun Grada Dubrovnika za 2014. i projekcije za 2015. i 2016. - vodič za građane*, 2013.

⁶⁹ Ott, K. i Bronić, M., *Otvorenost proračuna 33 hrvatska grada*, Zagreb, Institut za javne financije, 2010, str. 24.

⁷⁰ Usporedi li se proračun Grada Dubrovnika s gradovima u RH koji imaju približno jednak broj stanovnika - Šibenikom i Bjelovarom - može se uočiti znatnija financijska aktivnost Dubrovnika: prema proračunu Šibenika, Šibenik ima očekivane i prihode i rashode od 198.955.000 kn (<http://www.sibenik.hr/dokumenti/proracun-grada-sibenika>); a Bjelovar je u 2012. ostvario 119.968.000 kn prihoda te 105.886.054 kn rashoda (<http://www.bjelovar.hr/grad-bjelovar/vazniji-dokumenti/proracun/>).

⁷¹ Izvješće o obavljenoj reviziji, str. 16.

području posebne državne skrbi⁷² te za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javne vatrogasne postrojbe i osnovnog školstva te iz fondova EU-a za realizaciju IPA programa jadranske prekogranične suradnje. Određena sredstava isplaćena su iz Ministarstva mora, prometa i infrastrukture za izgradnju sustava odvodnje otpadnih voda i za sanaciju, nadogradnju i opremanje osnovne škole Antuna Masle Orašac te iz Ministarstva financija za decentralizirano financiranje kapitalnih ulaganja u osnovnim školama.⁷³

7.2. Zaduživanje i problemi financiranja Grada Dubrovnika

Obveze za kredite Grada Dubrovnika u 2012. iznose 39.703.470,00 kn, od čega se obveze u iznosu 28.506.367,00 kn odnose na zaduživanje u prethodnim godinama za kupnju poslovne zgrade i građevinskog zemljišta, a obveze u iznosu 11.197.103,00 kn odnose se na zaduživanje u 2012. Grad je 2012. zaključio ugovor o kreditu s Hrvatskom bankom za obnovu i razvitak u iznosu 99.000.000,00 kn. Rok je korištenja kredita do 30. lipnja 2015., a to je ujedno i datum prijenosa kredita u otplatu. Rok je otplate 13 godina. Ugovorena je i promjenjiva kamatna stopa od 4 % godišnje.⁷⁴ Gradonačelnik Dubrovnika u svojem zadnjem podnesenom izvješću Gradskom vijeću opisuje Dubrovnik kao „financijski stabilan i uspješan Grad“, a financijsku situaciju - koja je povoljnija od one iz ranijih godina, premda ne nadilazi financijsku uspješnost Grada iz 2006., 2007. i 2008. - smatra posljedicom inovacija u upravljanju gradskim sredstvima (praćenje, mjerenje, informatizacija). Sva gradska poduzeća imaju pozitivno financijsko poslovanje, stabilna su, bez minusa na računu, dobro vođena, bez prijetnji štrajkovima i s dobrim kolektivnim ugovorima. Grad i njegova poduzeća bez problema otplaćuju kredite i raste im kreditni rejting, a jedina financijska prijetnja Gradu jest Garaža Dubrovnik, koja predstavlja potencijalnu štetu od 200 milijuna kuna i koja se našla u predstečajnom postupku.⁷⁵ Igor Deranja, pročelnik Upravnog odjela za poslove gradonačelnika, izjavio je kako je Dubrovnik jedini kreditno sposobni grad koji nema problema s financiranjem i koji ima redovite proračunske prihode.⁷⁶

⁷² Zakon o područjima posebne državne skrbi (ZPPD) razlikuje tri skupine područja posebne državne skrbi, i to prvu i drugu skupinu prema okolnostima nastalima na temelju posljedica agresije na Republiku Hrvatsku, dok je treća skupina utvrđena prema tri kriterija: kriteriju ekonomske razvijenosti, kriteriju strukturnih poteškoća i demografskom kriteriju (čl. 3. ZPPDS-a). U drugoj je kategoriji 50 % područja Grada Dubrovnika, i to naselja: Bosanka, Brsečine, Dubravica, Donje Obuljeno, Čajkovica, Čajkovići, Gornje Obuljeno, Gromača, Kliševo, Knežica, Komolac, Ljubač, Mokošica, Mravinjac, Mrčevo, Nova Mokošica, Orašac, Osojnik, Petrovo Selo, Prijedor, Pobrežje, Rožat, Šumet, Trsteno i Zaton (čl. 5. st. 3. ZPPDS-a).

⁷³ Izvješće o obavljenoj reviziji, str. 17.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Izvješće gradonačelnika o radu za razdoblje srpanj - prosinac 2012.

⁷⁶ Intervju s Igorom Deranjom iz travnja 2013.

8. ZAKLJUČAK

Bogato povijesno, prirodno i kulturno naslijeđe, povoljna demografska slika, gospodarska razvijenost, razvijenost lokalnih javnih služba te stabilno financijsko poslovanje Grad Dubrovnik određuju kao jednu od najprosperitetnijih jedinica hrvatskog sustava lokalne samouprave. Kroz razvijenu funkcionalnu suradnju i pomoć okolnim općinama, Grad Dubrovnik pripomaže unapređenju životnih prilika na širem teritoriju. Dosta razvijena suradnja s inozemnim lokalnim jedinicama i aktivno članstvo u raznim asocijacijama otvara put učenju i razvoju kroz razmjenu dobrih praksi i iskustava u lokalnom upravljanju te popularizira Grad u svjetskim razmjerima. Pohvalno je i angažiranje građana u životu lokalne jedinice kroz podnošenje inicijative za raspisivanja lokalnog referenduma, koji je mrtav institut hrvatske lokalne samouprave. Ove okolnosti upućuju na to da je Grad Dubrovnik vlastitim angažmanom pozitivno iskoristio autonomiju koju ima unutar postojećeg zakonodavnog okvira.

Uz navedene pozitivne prakse u lokalnom upravljanju, na temelju prikupljenog empirijskog materijala moguće je identificirati određene probleme u lokalnom upravljanju. Riječ je s jedne strane o problemima koji su pretežito sistemski uvjetovani, zbog čega karakteriziraju čitav sustav hrvatske lokalne samouprave, a s druge strane o problemima koji su ponajprije lokalno uvjetovani, a time i specifični(ji) za Grad Dubrovnik.

U prvu skupinu spadali bi:

- a) Iz primjera dubrovačkog gradonačelnika, koji se kandidirao na lokalnim izborima mjesec dana nakon što je pravomoćno osuđen za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti, može se spekulirati o potrebi da se ***zakonom ograniči mogućnost kandidiranja osoba osuđenih za određenu vrstu kaznenih djela*** na lokalnim izborima. Također, ***prestanak mandata nositelja izvršne vlasti u jedinicama lokalne samouprave bilo bi dobro***, osim uz prirodu izrečene kazne, ***vezati i uz vrstu počinjenog kaznenog djela***. Iako ovakva zakonska rješenja većina razvijenih zemalja ne propisuje, čini se da načelo političke odgovornosti u Hrvatskoj još nije zaživjelo pa je ovakve slučajeve potrebno regulirati zakonom. Međutim, kako je Ustavni sud 24. rujna 2015. ukinuo odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor koje zabranjuju kandidiranje na izborima za Hrvatski sabor osobama osuđenima za kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti kojima je izrečena uvjetna kazna i kazna zatvora do šest mjeseci ili im je nastupila rehabilitacija za počinjeno kazneno djelo,⁷⁷ moglo bi se očekivati da će se temeljem analogije isto rješenje primjenjivati i na lokalne jedinice.

⁷⁷ Odluka Ustavnog suda br. U-I-1397/2015.

- b) Na **neadekvatan pravni okvir uključivanja građana u rad lokalne samouprave** upućuje dubrovačko iskustvo s referendumom, koji je, usprkos jasnoj volji građana da se zaustavi projekt izgradnje golfskih terena na Srđu (84 % birača izjasnilo se *protiv*), propao jer Zakon o referendumu obvezatnost donesene odluke uvjetuje izlaskom na referendum većine od ukupnog broja birača lokalne jedinice. Takav birački prag za valjanost lokalnog referenduma viši je nego za državni referendum (za koji od izmjena Ustava 2010. vrijedi da je valjan bez obzira na broj birača koji su mu pristupili) te, osim što predstavlja nekonzistentnost zakonodavnih rješenja u pogledu referenduma, djeluje ograničavajuće na ovaj oblik odlučivanja građana. Također, iz slučaja Grada Dubrovnika razvidno je kako postojeća regulacija mjesne samouprave (proračun lokalne jedinice kao njihov jedini izvor prihoda, statutarno određivanje javnih poslova mjesnih odbora, biranje članova vijeća mjesnih odbora prepušteno je volji lokalnog vijeća, pri čemu u pravilu slijedi pravila za biranje lokalnih vijećnika) ograničava šire uključivanje jedinica mjesne samouprave u obavljanje javnih poslova i podupire politizaciju ove demokratske institucije.
- c) **Neadekvatno regulirani uvjeti za stjecanje statusa područja od posebne državne skrbi**. Iako je Dubrovnik jedan od gradova s najvećim proračunom u RH, 50 % naselja koja ulaze u sastav Grada uživaju status područja od posebne državne skrbi, što upućuje na zakonodavčev suviše formalistički i zastarjeli pristup pri određivanju uvjeta za stjecanje takva statusa, za koji bi bilo primjerenije koristiti isključivo realne pokazatelje razvijenosti područja, a ne objektivne kriterije kao što je stradanje u Domovinskom ratu.

U drugoj skupini bili bi:

- a) **Politiziranost lokalnih upravnih organizacija**, na što upućuju sljedeći primjeri: vijećnica GV postaje ravnateljicom dubrovačke razvojne agencije, a smjenom vlasti 2009. dolazi i do smjene pročelnika upravnih odjela i službi, iako je riječ o profesionalnoj, a ne političkoj funkciji. Nadalje, rast broja službenika u upravnim tijelima od njih 87 u 1995. na 207 u 2013. (što je porast od 137 %, dok hrvatski prosjek porasta službenika gradske uprave iznosi 69,45 %) i podatak da je Dubrovnik 13. grad po veličini, a peti po broju lokalnih službenika,⁷⁸ upućuju na zapošljavanje po kriterijima koji nisu odraz potrebe stručnog obavljanja javnih poslova.
- b) **Nedovoljno razvijena politička kultura**, koja se očituje i na razini političkih aktera i na razini građana. Uvođenjem instituta neposrednog izbora gradonačelnika otvorena je mogućnost lokalnih političkih konflikata zbog različitog političkog opredjeljenja gradonačelnika i većine u vijeću. Iako funkcioniranje Grada nije bilo blokirano jer je gradonačelnik tijekom prvog mandata izgubio političku potporu u Vijeću zbog razmimoilaženja njegove stranke

⁷⁸ Marčetić, G. i Lopižić, I., *op. cit.* (bilj. 54).

s koalicijskim partnerima te je u drugom mandatu „Dubrovačkim dogovorom“ stvorena platforma za konsenzus i zajednički rad političkih oponenta u Vijeću, kasniji razvoj političkih procesa pokazao je kako suradnja gradonačelnika i vijeća te političkih protivnika u vijeću zapravo nije značila prepoznavanje zajedničkih interesa Grada, već je bila jedini mogući način da se gradske političke elite barem privremeno održe na vlasti i proguraju svoje partikularne političke interese. O niskom stupnju političke kulture svjedoče i kandidiranja na lokalnim izborima osoba osuđenih za kaznena djela vezana uz obavljanje javne funkcije. S druge strane, građani su usprkos pravomoćnim presudama kojim su Andro Vlahušić i Pero Vićan osuđeni za kaznena djela na izborima koji su uslijedili nedugo nakon donošenja presuda opet izabrali Andra Vlahušića za gradonačelnika, a stranka Pera Vićana osvojila je četiri mandata u Gradskom vijeću. Iako bi uzrok tome moglo biti zadovoljstvo građana rezultatima postignutim u vođenju grada bez obzira na nezakonite radnje, vjerojatnije je da je do takvog izbornog rezultata dovela apatija i opće nepovjerenje prema političkim akterima ili nedozrelost građana za tekovine demokracije. Također, čini se da su građani slabo zainteresirani za ostale vrste utjecaja na rad lokalnih tijela (građanska inicijativa, mjesni zborovi).

- c) ***Nedovoljno razvijen proaktivan stav među lokalnim osobljem*** vidljiv je iz podataka o ograničenom povlačenju sredstava iz europskih fondova, nedostatku volje da zaživi institut savjeta mladih, čija bi aktivnost mogla pridonijeti poboljšanju kvalitete lokalnih politika, korištenju najjednostavnijih instrumenata upravljanja kvalitetom, što djeluje ograničavajuće na organizacijsko učenje, itd. Kako prema istraživanju GONG-a transparentnost Dubrovnika iznosi 7,33 od 10,⁷⁹ čini se da i na području ostvarenja načela javnosti u radu uprave dostaje prostora za napredak.
- d) Javni programi Grada upućuju na ***pretežito redistributivnu uloga Grada*** u kontekstu demografske i razvojne politike, a koja bi trebala biti zamijenjena aktivnijom ulogom Grada u unapređenju životnih sadržaja u Gradu, što bi imalo dugoročnije pozitivne efekte na društvena i gospodarska kretanja. Brigu o perifernim i rijetko naseljenim gradskim naseljima i sprečavanje migracije mladih u veće gradove RH trebalo bi ostvarivati kroz instrumente koji nadilaze mjere pukih novčanih davanja, a koje su davno prevladale lokalne jedinice razvijenih europskih zemalja, te se usmjeriti na aktiviranje endogenih potencijala Grada. Sudeći prema strukturi zaposlenosti i izvorima gradskih prihoda, dominira shvaćanje onoga čime Grad raspolaže kao zadanosti koju treba maksimalno eksploatirati, a ne kao skupa potencijala koje valja prepoznati i oživotvoriti, što, dugoročno gledajući, ne donosi napredak.

⁷⁹ Miošić, N., Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zagreb, GONG, 2012, str. 21.

Ovu dvojnost lokalnog upravljanja treba uzeti u obzir i pri razmišljanju kako ga unaprijediti: dok je Grad ograničen(iji) u nadvladavanju problema koji su systemske naravi, valja imati na umu da u nadvladavanju lokalno uvjetovanih problema ima dosta širi manevarski prostor i veću odgovornost. Pritom će najznačajniju ulogu imati ljudski kapital - kako političkih elita tako i lokalnih službenika i građana. Ljudski je supstrat taj koji može ublažiti sve formalne prepreke napretku ili otežati progres i u najboljim uvjetima.

Summary

THE CITY OF DUBROVNIK AS A UNIT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

On the basis of an overview of the administrative system of the City of Durovnik, this paper examines the basic institutes of the Croatian system of local self-government. A case study of the City of Dubrovnik shows the historical development of the administration of Dubrovnik, from the gaining of independence of the Republic of Croatia onwards, the basic natural, economic and social features of this local unit, its basic political institutions (the city council, the mayor and his deputies) and administrative organisations (administrative bodies, local public institutions, and public companies), the modes and practice of involving citizens in local government, and the unit's financial situation. While pointing out some systemic problems of Croatian local self-government, the paper emphasises in particular the specificities of the administration of the City of Dubrovnik and the opportunities for improving it.

Keywords: City of Dubrovnik, local self-government, local political institutions, local elections, local democracy

Iva Lopižić, assistant lecturer at the Chair of Administrative Science of the Faculty of Law in Zagreb