

Zakonska regulativa kao izvor problema u funkcioniranju lokalne (samo)uprave u Republici Hrvatskoj

DUŠKO LOZINA*

Sažetak

Autor se u ovom tekstu bavi raščlambom temeljnih zakonskih tekstova koji reguliraju problematiku lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, te koliko su oni "dežurni krivci" za stanje sustava lokalne samouprave i uprave. Zaključuje da su ti zakoni značajni generator kriznog stanja lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, iako ne i jedini.

Problematika lokalne samouprave i uprave stara je tema u razvijenim građanskim sustavima, a sve veće značenje dobiva i u postsocijalističkim zemljama, u koje spada i Hrvatska. Dapače, moglo bi se ustvrditi kako je indikator razvijenosti lokalne samouprave i njezinih institucija istodobno i vrlo važan pokazatelj ukupno dosegnutog stupnja demokratičnosti nekoga političkog poretka u cjelini. Pritom treba biti objektivan pa kazati da se tematika lokalne samouprave i uprave i do sada intenzivno izučavala, a da ovo tranzicijsko vrijeme samo intenzivira potrebu serioznog izučavanja ove teme.

Riječ je, dakle, o temi koja ne nastaje *ex nihilo*, već koja ima svoju dugu povijesnu tradiciju, koja seže još u antičke dane, a posebice u rani srednji vijek, što je karakteristika većine razvijenih europskih zemalja, a kada je riječ o Hrvatskoj, u same začetak nastanka njezine državnosti.

Tako primjerice Pusić ustvrđuje da je "lokalna samouprava nastala u povijesnom razvoju kao institucionalni odgovor na dvije izrazite potrebe: političku potrebu da se stvori protuteža monopolu organizirane fizičke sile u društvu, koji se monopol nalazi u rukama centralnih državnih vlasti, i upravnu potrebu da se stvore posebne organizacije koje će služiti redovitim zadovoljavanju specifičnih lokalnih potreba, bilo da se radi o potrebama koje su proizašle iz samog postojanja lokalnog naselja, bilo da je riječ o djelatnostima koje su po svojoj prirodi uvjetovane blizinom korisnika" (Pusić, 1990., 1288.). Posebice veliku ulogu za razumijevanje institucije lokalne samouprave na našim hrvatskim prostorima imaju statuti srednjovjekovnih dalmatinskih gradova, mahom iz 13. i 14. stoljeća. I I. Perko-

* Duško Lozina, docent Pravnog fakulteta u Splitu na predmetu Upravna znanost.

Šeparović pokazuje da su “plemena, bratstva i općine zadržale svoj samoupravni karakter sve do 15. stoljeća” (Perko-Šeparović-Hrženjak, 1982., 58.), dakle prije nastanka države u modernom smislu riječi, a taj proces koincidira s razdobljem apsolutizma u većini europskih zemalja. U europskim relacijama značenje lokalne samouprave ističu i autori poput francuske povjesničarke i poznavateljice prilika u ranom srednjem vijeku Genevičve d’Haucourt, koja u svojoj knjizi *La vie au Moyen Age*, u kojoj razmatra materijalni život i ritam srednjovjekovnog čovjeka, ustvrđuje da je “gospodarstveni i upravno-politički život bio organiziran u malim okruzima”. I čuveni poznavatelj uprave H. Jacoby, vršeći analizu srednjovjekovlja, pokazuje da srednjovjekovni gradovi nastoje odbaciti teret feudalnih gospodara, steći nezavisnost i, na posljetku, stvoriti svoje upravne jedinice. Na taj način “grad postaje nezavisnim socijalnim prostorom i tvori — kako to naziva francuska historiografija — seigneurie municipale: samostalnu gradsku vlast” (Jacoby, 1985., 18.—19.).

S obzirom na veliko značenje institucije lokalne samouprave i širinu teme, temeljna je nakana ovoga rada ponajprije pokušati odgovoriti koliko je zakonska regulativa ovih pitanja od 1990. godine imala udjela u stvaranju stanovitih problema u ovom području u Republici Hrvatskoj.

Okvir lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj postavljen je Ustavom iz 1990. godine. Problemu ustrojstva lokalne samouprave posvećeni su članci od 128. do 131. Polazi se od generalne norme da je građanima zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu. To pravo obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi, te zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša.

Ustav Republike Hrvatske u čl. 129. izrijekom tvrdi da jedinice lokalne samouprave mogu, u skladu sa zakonom, biti općina i kotar ili grad. Njihovo područje određuje se zakonom, pošto se prethodno pribavi mišljenje stanovnika tog područja.

Člankom 130. Ustava naznačeno je da u obavljanju lokalnih poslova tijela jedinica lokalne samouprave odlučuju samostalno u skladu sa statutom i zakonom, te da podliježu nadzoru zakonitosti ovlaštenih republičkih tijela.

Članak 131. Ustava Republike Hrvatske spominje i županiju kao jedinicu lokalne uprave i samouprave. Područja županija određuju se zakonom, tako da one budu izražaj povijesnih, prometnih i gospodarstvenih činitelja, te da budu sposobne egzistirati kao prirodne samoupravne cjeline u okviru Republike Hrvatske. Istim člankom određeno je da se veliki gradovi mogu urediti kao županije.

Već su ustavne norme o jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj izazvale dosta nedoumica i kontroverznih tumačenja. Najviše problema ispočetka bilo je s inauguriranjem županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave. Išlo se toliko daleko da se čak tvrdilo kako se radi o instituciji koja nikada nije bila izraz povijesne organizacije hrvatskog teritorija, a takva su stajališta uglavnom proklamirali neupućeni i neinformirani predstavnici nekih političkih stranaka. Znanstveni diskurs uvjerljivo je odbacio takva tendenciozna tumačenja, te je jasno pokazao da su županije povijesni oblik organizacije hrvatskog državnog prostora. Tako, primjerice, I. Goldstein ukazuje na činjenicu da “ranosrednjovjekovna županijska podjela umnogome je utjecala na kasnije tokove hrvatske povijesti — kako u organizaciji vlasti i cjelokupnog života na razini manjih zemljopisnih cjelina, tako i na razini cjelokupnosti hrvatskog prostora, jer su ojačali lokalni centri moći, i stvorene logične veze između pojedinih dijelova Hrvatske, te je zahvaljujući i tome, stvoren ‘prvi hrvatski kulturni pejzaž’” (Goldstein i dr., 1996., 20.). I neki drugi istraživači, poput J. Vrbošića, pokazuju da županije u XVIII. stoljeću predstavljaju izvjesni *corpus separatum*. Njihovo pravo na ocjenjivanje zakonitosti i pravednosti upravnih akata vrhovnih državnih organa (kralja i Sabora) stavljalo ih je u rang “totalnih zajednica”, odnosno *Region als globale Gemeinschaft*. Takve su županije u XVIII. stoljeću bile najvećom zaprekom habsburškom centralizmu i jozefinizmu.¹

Drugi veliki prijemor u vezi sa županijama odnosio se na njihov broj. Naime, Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1992. godine, određeno je da Republika Hrvatska ima 20 županija i grad Zagreb kao županiju. U javnoj raspravi neki su teoretičari, poput spomenutog Vrbošića, smatrali kako je desetak županija optimalan broj, ukoliko se želi postići ravnoteža između središta i periferije Hrvatske², a V. Rogić smatra da prema empirijskom modelu regionalizacije četiri hrvatske makro-regionalne cjeline uključuju samo deset regionalnih središta, s obzirom na ravnotežni odnos centra i regionalnog nodalno-funkcionalnog areala. Osim Zagreba i makroregionalnih središta Splita, Rijeke i Osijeka, stvarna regionalna središta u Republici Hrvatskoj još su Karlovac, Sisak, Varaždin, Brod, Pula i Zadar.³

Činjenica je da je Sabor Republike Hrvatske na sjednici od 17. siječnja 1997. godine donio novi Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Ne treba biti previše mudar pa konkludirati da zakoni koji reguliraju istu materiju, a brzo se mijenjaju, nemaju osobitu vrijednost

¹Vrbošić, Josip: Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj, *Društvena istraživanja*, br. 1/1992., str. 59.

²Ibidem, str. 66.

³Podrobnije o tome vidi u tekstu Rogić, Veljko, Bitnost problematike regionalizacije i njezin odnos prema županijskoj organizaciji, str. 149—154., u knjizi *Hrvatske županije kroz stoljeća*, pr. I. Goldstein i dr., Školska knjiga, Zagreb, 1996.

i kakvoću. Novi je Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj ostavio gotovo isti broj županija, s naznakom da je došlo do stanovitih terminologijskih izmjena naziva županija, te je u značajnoj mjeri u odnosu prema Zakonu iz 1992. godine povećao broj gradova u Republici Hrvatskoj, i to od 70 na 120. Stoga se može kazati da je riječ o svojevrsnoj “političkoj proizvodnji” gradova, gdje se u raspravi nisu uvijek respektirali ni minimalni uvjeti potrebni da neko naselje u Hrvatskoj temeljem odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi dobije status grada.

Položaj grada u zakonskoj regulativi

Za razumijevanje položaja gradova u Hrvatskoj u pravnom smislu, sigurno je najvažniji izvor Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine. Tim zakonom utvrđuju se općina i grad kao jedinice lokalne samouprave i uprave. Člankom 4. navedenog Zakona određeno je da je grad jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište tijela županije i predstavlja prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Iznimno u sastav grada, osim užeg gradskog područja, mogu biti uključena i prigradska naselja, koja s gradom čine prirodnu gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva, koje su lokalne važnosti. Osim gradova iz stavka 1. ovog članka, grad je u Republici Hrvatskoj i svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika.

Općina, grad i županija imaju statut, kojim se, u skladu sa zakonom, detaljnije uređuje njihov samoupravni djelokrug, utvrđuje ustrojstvo, ovlaštenja te način rada njihovih tijela i organa, kao i oblici konzultiranja građana, provođenje referendumu u pitanjima iz samoupravnog djelokruga, osnivanje i rad jedinica mjesne samouprave, ustrojstvo i rad javnih ustanova, oblici suradnje jedinica lokalne samouprave, te druga pitanja važna za ostvarivanje prava i obveza.

Kako je problem kompetencija gradova u Hrvatskoj postao prvorazredni politički problem, s obzirom na uniformni položaj svih gradova, kako onih razmjerno malih tako i velikih, nužno je odgovoriti na pitanje kakve su doista nadležnosti grada po zakonskim rješenjima, i mogu li, s obzirom na ta rješenja, gradovi u Republici Hrvatskoj, a pritom mislimo poglavito na velike gradove poput Splita, Rijeke i Osijeka, uspješno funkcionirati? Opći okvir samoupravnog djelokruga gradova eksplicite se spominje u članku 14. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, a taj se članak referira na odredbe čl. 13. istog Zakona, te kaže da grad obavlja sve poslove iz čl. 13. Zakona, kao i sve druge poslove koji su u neposrednoj svezi s interesom gradske zajednice za njezin gospodarski, kulturni i socijalni napredak, a nisu u nadležnosti drugih tijela. Odlukom gradskog vijeća, u skladu sa statutom županije i statutom grada, mogu se pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga grada prenijeti na županiju, odnosno mjesnu samoupravu.

No, da se vratimo raščlambi članka 13. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi koji izgleda postaje krucijalno mjesto za razumijevanje samoupravnog djelokruga grada. Riječ je o članku koji zapravo spominje samoupravni djelokrug općina, taksativno pobrajajući njezine ovlasti:

1. osigurava uvjete za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od važnosti za područje općine;
2. osigurava uvjete za uređenje prostora i urbanističko planiranje te zaštitu čovjekovog okoliša, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno;
3. vodi brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanja komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te lokalne infrastrukture, ako zakonom nije drukčije određeno;
4. osigurava lokalne potrebe stanovnika u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, javnom zdravlju, zdravstvenoj zaštiti životinja i zaštiti bilja, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi i športu, ako zakonom nije drukčije određeno;
5. upravlja općinskom imovinom;
6. osniva javne ustanove i druge pravne osobe, u skladu sa zakonom, radi ostvarivanja određenih gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih socijalnih interesa i potreba stanovništva;
7. uređuje i druga pitanja u skladu sa zakonom.

Detaljnija analiza pokazuje da grad ima tek nešto proširene ingerencije u usporedbi s općinom kao jedinicom lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, te da su tim rješenjima najviše pogođeni upravo najveći gradovi.

Problematiku određivanja poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave detaljno regulira i Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, donijet 1993. godine. Taj Zakon pobraja cijeli niz poslova iz različitih područja, kao što su gospodarstvo, pomorstvo i promet, prostorno uređenje i zaštita okoliša, stambeno-komunalna djelatnost, kultura i šport, imovinsko-pravni poslovi, opća uprava. Navedeni Zakon pobraja jako veliki broj poslova iz naznačenih područja koja spadaju u samoupravni djelokrug, no suptilnija analiza pokazuje da je riječ o mnoštvu marginalnih i akcidentalnih ovlasti.

Svakako da je za razumijevanje ove tematike vrlo relevantan i Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave. Tim je Zakonom određeno da jedinica lokalne samouprave i uprave za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osigurava sredstva u svojem proračunu. Jedinica lokalne samouprave i uprave osigurava prihode razmjerne rashodima za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga. Člankom 3. naznačenog Zakona jasno je rečeno da jedinica lokalne samouprave i uprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga

i županijskog proračuna. Kao vlastiti izvori sredstava županije u Zakonu se spominju prihodi od vlastite imovine, županijski porezi, pod koje spadaju porez na nasljedstva i darove, porez na motorna cestovna vozila, porez na plovne objekte i porez na priređivanje zabavnih i športskih priredaba.

Člankom 30. istoimenoga Zakona regulirano je i pitanje općinskih i gradskih poreza. To su porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, na reklame, porez na tvrtku ili naziv, te porez na korištenje javnih površina. Zajednički su, pak, porezi: na dohodak, na dobit, porez od priređivanja igara na sreću i porez na promet nekretninama.

Ovakva zakonska regulativa, posebice u segmentu koji se bavi problematikom grada, očito je insuficijentna, te se može ustvrditi kako je problematika gradova u Republici Hrvatskoj glede njihova statusa postala otvoreno pitanje. Činjenica je da Ustav Republike Hrvatske tek površno i načelno govori o problematici grada. Slično je stanje i u Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi, koji problemu grada posvećuje vrlo malo prostora, i to izrijekom u članku 4. Sukladno tim zakonskim nedorečenostima glede kompetencija grada i njihove pozicije u političko-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske, moralo se prići pokušaju otklanjanja takva relativno nepreciznog i nedostatnog tretmana gradova u zakonskoj regulativi, te je 1993. godine donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi. Suglasno odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koja kao jedno od najvažnijih načela unutar funkcioniranja lokalne samouprave spominje kako "svaka zemlja mora priznati pravo lokalnim vlastima da pripadaju udruženju (savezu) lokalnih vlasti radi zaštite i unapređenja njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj organizaciji lokalnih vlasti" (Hrženjak, 1993., 7.), u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi izričito je navedeno da jedinice lokalne samouprave pod uvjetima utvrđenim zakonom mogu surađivati s odgovarajućim lokalnim jedinicama drugih država. Predviđeno je da općine i gradovi mogu radi promicanja zajedničkih interesa i unapređivanja suradnje osnovati nacionalni savez jedinica lokalne samouprave. Takav se nacionalni savez može osnovati ako je odluku o osnivanju donijelo više od polovice općina i gradova. S obzirom na to da je zakonska regulativa najviše pogodila status gradova, predviđena je mogućnost da se gradovima u Republici Hrvatskoj, u kojima je sjedište županije, kao i u gradovima koji imaju više od 40.000 stanovnika, osim poslova iz njihova samoupravnog djelokruga, mogu posebnim zakonom povjeriti i stanoviti poslovi iz samoupravnog djelokruga županije, čime se eksplicite priznaje slabost prijašnjeg zakonskog tretmana gradova.

Čini se, međutim, da načelo supsidijarnosti u funkcioniranju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nije još uvijek zaživjelo u onoj mjeri u kojoj bi to bilo potrebno. Kao rezultat svega toga i boljki od kojih pati "mlada demokracija" u Republici Hrvatskoj, nastala su brojna krizna žarišta u velikim gradskim aglomeracijama, pri čemu se posebice mogu apostrofirati tzv. zagrebačka kriza (koja je u međuvremenu riješena na javnosti

dobro poznat način — op. D.L.), te stanoviti problemi u Splitu (sjetimo se samo slučaja oko zgrade “Banovine”), odnosno prepucavanja grada i županije, a slične tenzije osjećaju se i u drugim većim hrvatskim gradskim središtima. S obzirom na sve, čini se da bi bilo doista nužno da se položaj velikih gradova u Hrvatskoj, dakle posebice Osijeka, Rijeke i Splita, riješi posebnim zakonom koji će tim gradovima dati mnogo veća prava negoli je to slučaj s dosadašnjom pravnom regulativom. Jer, kao što je već rečeno, status tih gradova spomenut je tek tangencijalno u Ustavu Republike Hrvatske, ali nije dalje kvalitetno operacionaliziran u ostalim temeljnim zakonskim aktima, osim ako ne spomenemo već naznačenu mogućnost koja je data gradovima iznad 40.000 stanovnika, da se organiziraju kao županije, odnosno da preuzmu jedan dio poslova iz samoupravnog djelokruga županija. Teza “jaka županija a slab grad”, posebice ako je takav grad još k tome i županijsko središte, dakle generator svekolikog razvoja županijskog prostora, može biti pogubna za daljnji uspješan razvoj lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj.

Republika Hrvatska u svome razvitku institucija lokalne samouprave mora, po našem sudu, težiti za uspostavom ravnotežnog odnosa između tijela središnje državne vlasti i periferije, odnosno brojnih jedinica lokalne samouprave o uprave.⁴

Status hrvatskih općina ostaje relativno najneproblematičnijim segmentom lokalne samouprave i uprave. Republika Hrvatska po novom Zakonu o područjima županija, gradova i općina iz 1997. godine ima u svom sastavu 420 općina. Ta se brojka može činiti prevelikom prema stanju u bivšoj socijalističkoj Hrvatskoj, kad je bilo oko 115 općina, s prosjekom od 40.000 stanovnika. Međutim, treba kazati da je u stanovitim povijesnim razdobljima, i to tijekom ovoga stoljeća, Hrvatska imala i veći broj jedinica lokalne samouprave i uprave. Tako je, primjerice, za vrijeme Banovine Hrvatske bilo više od 600 općina na prostoru koji je bio veći otprilike za 10.000 km² u odnosu prema površini Republike Hrvatske, a za vrijeme NDH bilo je uspostavljeno oko 1000 župa, kao temeljnih jedinica lokalne samouprave i uprave na teritoriju koji je obasizao oko 110.000 km².

Dakle, broj jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj nije jedini, a pogotovo ne presudan kriterij kakvoće sustava lokalne samouprave. Po našem sudu, riječ je o broju koji je, s obzirom na kontekst ratnih prilika koje su zadesile Hrvatsku, a posebice s obzirom na probleme

⁴U literaturi koja se bavi ovim problemima govori se o tri modela interakcije središnje i lokalnih vlasti: 1. relativno autonomni model — središnja vlast svoje sveze s lokalnim vlastima ograničuje legislativom; 2. agencijski model — u njemu su lokalne vlasti ustrojene kao agencije za prijenos središnje državne politike; 3. interakcijski model, u kojemu su različito definirane sfere djelovanja središnje i lokalne vlasti, a naglasak je na uzajamnom utjecaju. Više o tome u *Local Government in Europe*, ed. Richard Batley — Gerry Stoker, Macmillan Press, London, 1991., str. 6.

u gospodarstvu koje, *in ultima linea*, mora podnijeti glavni teret tako brojnih jedinica lokalne samouprave i uprave — ipak nešto veći nego to dopuštaju objektivne okolnosti. Ovako diverzificirani sustav lokalne samouprave i uprave u svojoj je praksi vrlo skup, a hoćemo li učinkovitu lokalnu samoupravu i upravu, on je i vrlo zahtjevan, jer traži odgovorne i stručne ljude koji će znalački promicati ideje i vrijednosti lokalnog upravljanja. Činjenica je da mnoge općine u Republici Hrvatskoj nemaju kadrove koji mogu jamčiti uspješno funkcioniranje lokalne samouprave. Novi Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj proizveo je i stanovite političke probleme. Tu najprije mislimo na podjelu otoka Paga između dvije županije, što je, po našem mišljenju, svojevrsni nonsens, ali i probleme na otoku Korčuli i drugdje. Ovakvo ustrojstvo lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj je i izuzetno skupo. U tom smislu dovoljno je podsjetiti na odredbu članka 38. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, koja predviđa da broj članova općinskog poglavarstva ne može biti manji od pet ni veći od jedanaest članova, zatim da broj članova gradskog poglavarstva ne može biti manji od sedam, a niti veći od trinaest članova, te da broj članova županijskog poglavarstva ne može biti manji od deset niti veći od petnaest članova. Uzmemo li u obzir samo srednje vrijednosti i pomnožimo ih s brojem jedinica lokalne samouprave i uprave, dobit ćemo respektabilnu brojku od najmanje 4.500 “poglavara”, od kojih zasigurno mnogi svoje obveze obavljaju volonterski, ali ih je najveći broj profesionaliziran, što iziskuje velika financijska sredstva. S obzirom na svoj gospodarstveno-financijski potencijal, sigurno je da mnoge hrvatske općine teško mogu opravdati ratio svoga postojanja. Istini za volju, razvedeni sustav lokalne samouprave i uprave može pridonijeti afirmaciji određenog prostora, jačanju njegove samosvijesti i većem angažiranju lokalnog stanovništva u rješavanju akutnih problema svoga mjesta. S druge strane, pak, kao vrlo važan problem tako razvedenog sustava lokalne samouprave javlja se problem koordinacije i njihove međusobne integracije, koja neće istodobno značiti negaciju autonomnosti jedinica lokalne samouprave. Objektivno govoreći, po našem mišljenju, nije najveći problem lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj broj jedinica lokalne samouprave i uprave, nego problem skladnog povezivanja tih jedinica u jednu prirodnu i neproturječnu cjelinu, koja će konačno afirmirati Hrvatsku kao cjelinu koja unutar sebe prepoznaje i afirmira vrijednosti pojedinih svojih područja, što su se, kao specifičnosti, oblikovale tijekom povijesnog razvoja.

Čini se, dakle, da je zakonska regulativa važan izvor i generator mnogih problema koji se javljaju u području funkcioniranja lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, tim prije što su brojni zakoni koji reguliraju tu problematiku često donošeni u žurbi, nedorečeni su (a tu ponajprije mislimo na vrlo površno i slabo tretiranje problematike gradova) te izazivaju brojne nedoumice.⁵ Ipak, treba priznati da ni protek vremena od

⁵Za hrvatske analitičare ovih problema može kao paradigmatičan, po

donošenja temeljnih zakona iz područja lokalne samouprave i uprave nije dostatno dug da bi se posve objektivno moglo uočiti koliko lokalna (samo)uprava u Republici Hrvatskoj doista dobro ili loše funkcionira isključivo zbog slabosti zakona, a koliko je to rezultat ratnih prilika u kojima se nalazila Republika Hrvatska tijekom proteklog razdoblja, unutar kojih je često korišten makijavelistički mehanizam stanovitih političkih činitelja koji su svjesno ili ne stvarali krizne situacije i tamo gdje do njih nije trebalo doći.

utemeljenosti i oštrini svoje kritike u odnosu na postojeće zakonodavstvo, biti slovenski teoretik Janez Šmidovnik i njegova knjiga *Lokalna samouprava*. Vidi više o tome u Šmidovnik, Janez, *Lokalna samouprava*, Cankarjeva založba, 1995., Ljubljana, posebice stranice 145. i 261.

Literatura

D'Haucourt, Genevi ve, *La vie eu Moyen Age*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987.

Goldstein, Ivo — Grgin, Borislav, *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Školska knjiga, Zagreb, 1996.

Hrženjak, Juraj, *Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj*, Informator, Zagreb, 1993.

Jacoby, Henry, *Birokratizacija svijeta*, Globus, Zagreb, 1985.

Batley, Richard — Stoker, Gerry, ed., *Local Government in Europe*, Macmillan Press Ltd., London, 1991.

Perko-Šeparović, Inge, — Hrženjak, Juraj, *Organizacija teritorija i samoupravljanje*, Informator, Zagreb, 1982.

Pusić, Eugen, Lokalna samouprava, *Zakornost*, br. 11—12, 1990., Zagreb

Šmidovnik, Janez, *Lokalna samouprava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.

Ustav Republike Hrvatske, Informator, Zagreb, 1990.

Vrbošić, Josip, Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj, *Društvena istraživanja*, br. 1/1992., Zagreb.

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, *Narodne novine*, br. 117/1993.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, *Narodne novine*, br. 117/1993.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, *Narodne novine*, br. 90/1992., Zagreb

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, *Narodne novine*, br. 75/1993.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 90/1992.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 10/1997., Zagreb.

Duško Lozina

*LEGISLATION AS A TROUBLESPOT IN THE
FUNCTIONING OF LOCAL (SELF)GOVERNMENT
IN THE REPUBLIC OF CROATIA*

Summary

In this text the author deals with the analysis of the fundamental legal texts regulating local self-government and administration in the Republic of Croatia and to what extent they are 'the fall guys' to be blamed for the state the systems of local self-government and administration are in. He concludes that these laws are a major generator (though not the only one) of the crisis of local self-government and administration in the Republic of Croatia.