

Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj

*Ivan Koprić**

UDK 352.01(497.5)

Analiziraju se tri faze u razvoju hrvatske lokalne samouprave u razdoblju nakon osamostaljenja. Detaljno se opisuje stanje lokalne samouprave po segmentima, uz iznošenje pravne regulative i empirijskih podataka te opis relevantnih institucija. Obuhvaćene su razina lokalne samouprave, razina županija, mjesna samouprava, statističke regije, jedinice sa specijalnim statusom te jednonamjenske jedinice.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Hrvatska, regionalna samouprava, mjesna-submunicipalna samouprava, specijalne lokalne jedinice, jednonamjenske lokalne jedinice

1. Opći pregled razvoja

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

Prva faza. U prve tri godine nakon izbora za Sabor održanih u proljeće 1990., sve do 1993., lokalna je samouprava zadržala institucionalni oblik

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu (full professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, and president of the Institute of Public Administration, Zagreb)

naslijeden iz prethodnog, socijalističkog perioda. Ne samo da su zadržane jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije, nego su i njihovi predstavnički i izvršni organi zadržali svoj dotadašnji naziv i organizaciju. Bilo je riječ o sto općina i Gradu Zagrebu kao jedinstvenoj općini (od 1. siječnja 1991.).¹ Predstavnička tijela bila su skupštine općina. One su birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom izvršnog vijeća. Skupštine su bile trodomna (trodijelna) tijela sastavljena od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica. U tom su institucionalnom okviru bili provedeni i prvi višestranački izbori u svibnju 1990., kojima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica općina i Sabor.

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

Prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica održani su u proljeće 1993. Nakon toga, opći su lokalni izbori održani 1997. Tijekom te faze osnivane su nove lokalne jedinice. Minimalni krug odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS) ratificiran je 1997. tako da je Povelja počela obvezivati Hrvatsku od 1. veljače 1998. (NN – Međunarodni ugovori 14/97). Brojni nedostaci sustava počeli su izazivati kritiku domaće stručne zajednice (Ivanišević, 1999; etc.), ali i Vijeća Europe (Palarić, 1999: 618). Posebno je na udaru kritika bila institucija župana, skovana po uzoru na prijašnjeg francuskog prefekta, koja je osiguravala centralizaciju i strogu državnu kontrolu lokalne samouprave. U jednoj od novela Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz studenoga 1999. (NN

¹ Zakonom o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb (NN 47/90) utemeljena je nova »općina Grad Zagreb« (čl. 1/1.) koja počinje funkcionirati od 1. siječnja 1991. Dana 31. prosinca 1990. prestale su s radom skupštine općina s područja Gradske zajednice Zagreb, njihova izvršna vijeća i drugi organi (čl. 2/1.) Bila je riječ o ukidanju općina Centar, Črnomerec, Dubrava, Dugo Selo, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenica, Samobor, Sesvete, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje, Velika Gorica i Zaprešić. Njihova imovina postala je imovina novoosnovane općine Grad Zagreb.

128/99) bilo je predviđeno razdvajanje pozicije župana od tada uvedenog županijskog načelnika. No, zbog kasnijih političkih promjena, županijski načelnici nikad nisu bili izabrani niti je ta institucija počela funkcionirati.

Treća faza. Ustavne promjene iz 2000. stvorile su nov temelj razvoju lokalne samouprave. Ustav definira županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, jamči širok samoupravni djelokrug ne samo njima nego i jedinicama lokalne samouprave (gradovima i općinama), uvodi opću klauzulu u određivanje lokalnih poslova te prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti. Trebalo je ipak dodatnih osam godina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti (NN – MU 4/08). U toj se fazi na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica prestalo gledati kao na opasnost po suverenost i integritet države te je 2003. ratificirana Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti (NN – MU 10/03).

Nova zakonska regulacija sustava »lokalne i područne (regionalne) samouprave« izvršena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (ZLRS; NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09) te nizom pratećih zakona. Zakon je već bio znatno krući u određivanju lokalnih poslova, premda je zadržao opću klauzulu. Mnogobrojni specijalni zakoni nakon toga su široku listu poslova iz samoupravnog djelokruga znatno suzili te je sada stanje u tom pogledu teško usporedivo sa širinom ustavne garancije kruga lokalnih poslova. Drugim riječima, ima dosta temelja da se ocijeni da je zakonodavstvo u detaljima svoje regulacije različitih javnih poslova zapravo – protuustavno. U ovoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. Zbog niza kritika i općeg gubitka političkog legitimiteta lokalne samouprave, zahvaljujući i utjecaju inozemnih donatora (naročito USAID-a), od svibnja 2009. ukinuta su poglavarstava kao kolegijalna izvršna tijela u svim jedinicama, a umjesto njih građani neposredno biraju monokratske izvršne organe, općinske načelnike, gradonačelnike i župane.²

2. Stanje i karakteristike teritorijalne organizacije

Analiza teritorijalne organizacije u Hrvatskoj treba obuhvatiti razinu lokalne samouprave, razinu županija, mjesnu samoupravu, statističke regije, jedinice sa specijalnim statusom te jednonamjenske jedinice.

² Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN 109/07, 125/08.

2.1. Lokalna samouprava

Lokalna je razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji (Koprić, 2001: 422–423). Organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj je zamišljena kao politipska, a to je ona u kojoj se tipovi lokalnih jedinica razlikuju po stupnju urbanizacije, a eventualno i po drugim kriterijima (npr. veličini mjerenoj brojem stanovnika i slično; Pavić, 1998: 131; Ivanišević, 2006: 212–215).

Na razini lokalne samouprave od 1993. funkcioniraju općine i gradovi. Zakonskom su definicijom općine predviđene kao jedinice pretežno ruralnog karaktera. Osnivaju se u pravilu za više naseljenih mjesta prema načelu interesne homogenosti – zajednički interesi stanovnika apostrofirani su kao integrativni faktor tih jedinica. U početku je osnovano 418 općina s prosječno 4.734 stanovnika. Njihov je broj narastao na 420 koliko ih je bilo 1998., s prosječno 3.627 stanovnika, odnosno na 429, s prosječno 3.145 stanovnika, 2009. godine (Ivanišević et al., 2001: 185; Pavić, 2010: 114–115; Statistički ljetopis). Ukupno je dakle broj općina u razdoblju 1993.–2010. povećan 2,63%.

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

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

Danas postoji 126 gradova s prosječno 18.328 stanovnika. Njihov je broj povećan 85,29% – gotovo je udvostručen. Pritom je naročito ekspandirala kategorija gradova koji su taj status dobili zbog posebnih razloga, sa 14 na 54. Povećanje broja takvih posebno važnih gradova čak 286% pokazuje da je prilikom dodjele statusa grada zakonodavac bio u najmanju ruku iznimno popustljiv.

Sveukupno gledajući, broj temeljnih lokalnih jedinica od 1993. do 2010. povećan je sa 486 na 555, tj. 14,20%. Osnovano je 58 novih gradova i 69 novih općina. Sada na području općina živi 1,349.037 stanovnika, a na području gradova 2,309.278, uz još 779.145 stanovnika Grada Zagreba. Prosječna veličina lokalne jedinice mjerena brojem stanovnika je 6.592 stanovnika bez Grada Zagreba, a 7.981 stanovnik ako se uračuna i Grad Zagreb. Omjer stanovništva na području općina i gradova je 30,4 : 69,6.³

Posebno je važno napomenuti da se i općine, kod kojih se to očekuje po definiciji, ali i gradovi zapravo sastoje od više naselja. Tako se, primjerice, Grad Zagreb sastoji od 70 naselja, Split od 8, Osijek od 11, Križevci od 61, Vrbovec od 42, a Trilj od 26 naselja. Rijeka, Županja i Biograd na Moru su gradovi koji se sastoje samo od jednog naselja, Pula, Makarska, Rovinj, Otok i Vinkovci sastoje se od dva, Slavonski Brod, Vukovar i Opuzen od tri, itd.⁴ Naravno, većina je tih naselja koja ulaze u sastav gradova zapravo – ruralnog karaktera. S druge strane, navodi se podatak o 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja (Pavić, 2010: 118). S obzirom na to da u Hrvatskoj postoji 6.759 naselja, ispada da se prosječna lokalna jedinica sastoji od 12 naselja.⁵

Valja napomenuti da prosječna veličina općina i gradova skriva velik raspon veličine konkretnih jedinica u obje kategorije. Tako je u kategoriji općina raspon između općine Cijvljane sa 137 stanovnika⁶ i najveće općine

³ Po tome bi se moglo zaključiti da je stupanj urbanizacije u Hrvatskoj gotovo 70%. No, taj je postotak stvarno znatno niži, jer su u jedinice koje se nazivaju gradovima uključena i naselja ruralnog karaktera. Pavić navodi da je stupanj urbanizacije u Hrvatskoj 54,3%, po čemu bi Hrvatska pripadala grupi srednje urbaniziranih zemalja (40–60%). Pavić, 2001: 140 i dalje.

⁴ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/06.

⁵ Struktura naselja pokazuje velik stupanj fragmentacije. Pored 105 naselja koja su nenaseljena (1,6%), 2.489 naselja ima manje od 100 stanovnika (36,8%), daljnjih 1.337 ima između 101 i 200 stanovnika (19,8%), čak 1.561 ima između 201 i 500 stanovnika (23,1%), a 719 između 501 i 1.000 stanovnika (10,6%). To je sve zajedno 6.210 naselja s do 1.000 stanovnika. Tek 549 naselja ima od 1.001 stanovnika naviše (8,1%).

⁶ Valja uzeti u obzir da je broj birača u toj općini 899, od čega je, na primjer, na izbore za općinskog načelnika 2009. izašlo njih 243. Dakle, broj birača izašlih na izbore bio je

Čepin sa 12.901 stanovnikom 1 : 94, a u kategoriji gradova između Komiže sa 1.677 stanovnika i grada Splita sa 188.694 stanovnika 1 : 113.

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

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika. Takvih je 15, bez Zagreba, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla, održavanjem javnih cesta te izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju te provedbom dokumenata prostornog uređenja.

Zbog opisane je prakse razvoja teritorijalne organizacije temeljnog stupnja lokalne samouprave podjela na općine i gradove (p)ostala umjetna. Znatan dio jedinica koje su dobile status grada nisu gradovi u smislu urbanih jedinica pa ne mogu imati potrebe koje imaju gradske aglomeracije stanovništva i ne zahtijevaju neke javne službe koje bi inače gradovi zahtijevali. S druge strane, premda i u kategoriji općina ima ekstremno malih jedinica, nisu sve općine male pa onda vjerojatno ni ekonomski slabe i neodržive.

Pokušaj zakonodavca da ispravi neke nelogičnosti takve teritorijalne organizacije uvođenjem kategorije velikih gradova i izborom kriterija od 35.000 stanovnika ostao je u najmanju ruku nedovršen. S jedne strane, odmah su s tim gradovima po statusu izjednačeni gradovi sjedišta županija među kojima ima i onih s manje od 10.000 stanovnika. S druge strane, krug poslova koji su tim gradovima izrijekom dodijeljeni u samoupravni

gotovo dvostruko veći od broja stanovnika, dok je ukupni broj birača 6,5 puta veći od broja stanovnika! Riječ je o biračima koji su prijavljeni na području općine, ali žive drugdje (izvan Hrvatske).

⁷ Zanimljivo je da Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09) čak četiri gradska upravna tijela proglašava tijelima koja obavljaju isključivo poslove državne uprave, premda je to faktički nemoguće. Riječ je o Gradskom uredu za opću upravu, Gradskom uredu za imovinskopravne odnose, Gradskom zavodu za katastarske i geodetske poslove i Gradskom zavodu za zaštitu spomenika kulture i prirode.

djelokrug nije znatnije proširen prema krugu poslova samoupravnog djelokruga ostalih gradova (njih 111).

2.2. Županije

Premda su županije od samog uvođenja 1993. ostale u jednakom broju i s jednakim teritorijalnim okvirom, koncepcija te razine znatno se promijenila u reformi 2001. U prvoj su fazi, od 1993. do 2001., županije bile jedinice lokalne uprave i samouprave, a onda su postale jedinicama područne (regionalne) samouprave.

U toj su fazi, naročito putem institucije župana i županijskih ureda kao tijela državne uprave, služile kao oslonac i instrument centralizacije, etatizacije. Njihova je struktura utemeljena na političkim, a ne upravno-stručnim kriterijima. Nisu bile sposobne pokrenuti razvoj, ali su poslužile kao pogodno tlo birokratizacije i gomilanje neefikasne i politizirane administracije. Samoupravni im je djelokrug bio izrazito uzak (šire Koprić, 2001a; Koprić, 2007: 90–92).

U drugoj su fazi županije redefinirane, Ustavom im je zajamčen samoupravni djelokrug drugačiji od prethodnoga, a radikalno su promijenjene i glavne institucije. Župan nakon 2001. više nije predstavnik državne vlasti na području županije, već isključivo županijski dužnosnik, potpuno politički ovisan o županijskoj skupštini, čije je značenje time posebno naraslo. Čitava je struktura sa 175 županijskih ureda⁸ racionalizirana i svedena na 20 ureda državne uprave, po jedan u svakoj županiji, a broj službenika u njima prepolovljen. Osim toga, uredi državne uprave, kao državni organi, potpuno su organizacijski, personalno i financijski odijeljeni od vlastitih tijela i organa županije kao samoupravne jedinice.

Na kraju je na izborima 2009. i župane biralo neposredno lokalno stanovništvo. Broj županijskih službenika povećava se najvećim tempom, u usporedbi s brojem općinskih i gradskih službenika.⁹ I udio županija u lokalnim se proračunima tijekom zadnjih desetak godina nešto povećao.

⁸ Oni su imali ukupno 779 ispostava u 107 gradova. U broj ureda nije uračunat ured župana, u svakoj županiji po jedan.

⁹ U periodu 1997.–2008. najbrže je raslo osoblje županija, od 793 na 2.070 ljudi, što čini porast 161%. Broj ljudi na plaćama u tijelima općina povećao se sa 2.008 (1997.) na 3.376 deset godina kasnije (2008.), što čini porast 68%. Najsporije su rasle gradske administracije, koje su se u istom periodu povećale sa 3.913 na 5.737 ljudi, što čini porast 46,6%. Bajo, 2009.

No, nije se promijenila teritorijalna organizacija županija, osim u nekoliko manje važnih detalja.

Premda je prosječna veličina županije 182.916 stanovnika i 2.798 km²,¹⁰ prosjek krije velike razlike i disparitete. Tako je najmanja Ličko-senjska sa 53.677 stanovnika, dok je najveća Splitsko-dalmatinska sa 463.676 stanovnika (omjer 1 : 8,6). Po površini je, ne računajući Zagreb, najmanja Međimurska (729 km²), a najveća upravo Ličko-senjska (5.353 km²), što daje omjer od 1 : 7,3. Po gustoći stanovništva prva je Međimurska županija sa 162, a zadnja Ličko-senjska županija sa 10 stanovnika po km².

Dok je prosječni broj naselja po županiji 334, najveći broj naselja ima Zagrebačka županija (697), a najmanji Vukovarsko-srijemska (85). Prosječni broj naselja po km² je 0,119. Po broju naselja na km² na prvom je mjestu Krapinsko-zagorska županija (0,344), a na zadnjem Vukovarsko-srijemska županija (0,035), što ponajprije odražava poznate razlike u karakteru i izgledu zagorskog odnosno istočnoslavenskog sela.

I po ekonomskoj aktivnosti postoje vrlo velike razlike. Tako je prema podacima Državnog zavoda za statistiku u 2006. godini prosječni BDP po stanovniku bio 8.807 eura. Među županijama, on je bio najveći u Gradu Zagrebu (15.567 eura), a najmanji u Brodsko-posavskoj županiji (4.972 eura). Prosječno su se 2005. godine po stanovniku investirale 11.884 kune, s tim da raspon ide od 3.782 kune u Virovitičko-podravskoj županiji do 22.874 kune u Gradu Zagrebu.¹¹

Sve u svemu, županije su skrojene po političkim potrebama trenutka, a ne po povijesnim, društvenim i stručnim kriterijima (Antulov, 2000: 6) te su zbog svojih prosječno slabih ekonomskih kapaciteta neprikladne za pokretanje i potporu regionalnom razvoju (Rašić Bakarić et al., 2007).¹²

2.3. Mjesna samouprava

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (ZLSU; NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00) omogućio je osnivanje oblika mjesne samouprave, koji su definirani kao oblik sudjelovanja građana u lokalnom

¹⁰ Prosjek s uračunatim Zagrebom bio bi 211.308 stanovnika i 2.695 km².

¹¹ Za dodatne pokazatelje v. Grčić, 2007: 40–41.

¹² Vrijedi napomenuti da su u Europskoj uniji NUTS II jedinice, kao temeljne jedinice za vođenje europske regionalne politike, one koje imaju najmanje 800.000, a najviše 3.000.000 stanovnika.

upravljanju. U njihovu je osnivanju glavnu ulogu igrala lokalna zajednica, s tim da ih nakon donošenja ZLRS osniva lokalno vijeće statutom. Osnivaju se kao mjesni odbori, gradski kotarevi i gradske četvrti. Oni su određeni teritorijalno, a pravnu osobnost imaju tek od 2001. Od tada se za njihova vijeća održavaju posebni izbori, po pravilima koja važe za izbor članova lokalnih vijeća. Među svojim članovima vijeće oblika mjesne samouprave bira predsjednika vijeća. Sredstva za njihov rad osiguravaju se u lokalnom proračunu, što znači da su u potpunosti ovisni o volji većine u lokalnom predstavničkom tijelu. Imovina prethodnih mjesnih zajednica nikad im nije vraćena.

Osim općenitih ovlasti da se brinu o poslovima koji su građanima najbliži u najmanjim zajednicama, može im se povjeriti obavljanje nekih poslova iz samoupravnog djelokruga grada ili općine. Budući da kriteriji za njihovo osnivanje nisu propisani, jednako kao ni mnoga druga pitanja njihova statusa, u području mjesne samouprave postoji velika šarolikost rješenja i praksi.¹³

U Gradu Zagrebu tek su 1997. osnovane gradske četvrti, njih 17, s prosječno 45.832 stanovnika. Pored toga, 2009. su osnovani i mjesni odbori, njih 218, s prosječno 3.574 stanovnika, usprkos upozorenjima da je model s dvije razine submunicipalnih jedinica u europskim gradovima gotovo nepoznat (Ivanišević, 2008). Prema podacima s web stranice, u vijeća gradskih četvrti izabrana su 283 vijećnika, a u vijeća mjesnih odbora još 1.419 vijećnika.

Premda ne postoje statistički podaci ni rezultati istraživanja, može se zaključiti da je danas oblika mjesne samouprave više nego što je bilo mjesnih zajednica. U prilog takvom zaključku govori sljedeće: prije ukidanja bilo

¹³ Sljedeći se primjeri navode radi ilustracije:

a) Grad Slavonski Brod ima 64.612 stanovnika i 16 mjesnih odbora (prosječno 4.038 stanovnika po mjesnom odboru).

b) Općina Dragalić ima 1.282 stanovnika u 6 mjesnih odbora, s vijećima koja su sastavljena od 5–7 članova. Prosječno u mjesnom odboru ima 214 stanovnika.

c) Grad Rijeka ima 143.800 stanovnika u 33 mjesna odbora. Prosječan broj stanovnika po mjesnom odboru je 4.358.

d) Općina Lovran ima 3.987 stanovnika u 4 mjesna odbora (prosječno je 997 stanovnika; vijeća imaju 5–7 članova).

e) Grad Vrbovec ima 14.658 stanovnika u 41 mjesnom odboru (prosječno je 358 stanovnika).

f) Općina Preseka ima 1.670 stanovnika u 12 mjesnih odbora (prosječno je 139 stanovnika; vijeća imaju 3–7 članova).

je oko 3.950 mjesnih zajednica s prosječno oko 1.150 stanovnika; nakon toga došlo je do fragmentacije strukture lokalnih jedinica; neke od ukinutih mjesnih zajednica postale su općine; osim mjesnih odbora osnivaju se gradske četvrti i gradski kotarevi. Ako se uzme da je veličina mjesnih odbora smanjena za između četvrtine i trećine, bila bi riječ o prosječnoj veličini od kakvih 750–860 stanovnika. Ako je tako, može se pretpostaviti da u Hrvatskoj ima možda oko 5.200–6.000 tih oblika.¹⁴

Zahvaljujući institucionalnom oblikovanju koje uključuje pravnu osobnost, vlastiti politički legitimitet stečen na posebnim mjesnim izborima, vlastita tijela, pa i određeno već stečeno institucionalno iskustvo, oblike mjesne samouprave moglo bi se, uz određene intervencije (ponajprije u financije, ali i veličinu tih oblika), iskoristiti kao potencijalno važne točke u reformi lokalne samouprave.

2.4. Statističke regije

Uspostava regija dio je procesa pridruživanja Europskoj uniji (Marcou, 2002). Hrvatska je kod Eurostata dosad prijavila dvije varijante podjele na statističke regije (NUTS II jedinice).¹⁵ Temeljno pravilo za te jedinice jest da trebaju imati između 800.000 i 3.000.000 stanovnika, premda u Europi postoje iznimke u oba smjera.¹⁶

U prvoj verziji prihvaćenoj 2005.¹⁷ Hrvatska je prijavila četiri statističke regije, Središnju Hrvatsku sastavljenu od sedam županija, Zagrebačku regiju sastavljenu od Grada Zagreba i Zagrebačke županije, Jadransku Hrvatsku

¹⁴ Zanimljiva je procjena njihova demokratizacijskog potencijala, ali i troškova. Ako u svakom od tih oblika postoji prosječno između 5 i 7 vijećnika, to je sve zajedno oko 34.000 vijećnika. Ako svaki vijećnik mjesečno primi naknadu od kakvih 100 kuna, ukupni troškovi za tu namjenu penju se godišnje na 3.400.000 kuna.

¹⁵ Nomenklaturu prostornih jedinica za statistiku uveo je 1980. Europski ured za statistiku (Eurostat).

¹⁶ Npr. Bremen u Njemačkoj ima manje od donje granice, a regija Île-de-France daleko više od gornje granice. Neka vojvodstva u Poljskoj također prelaze gornju granicu, dok Bratislava ima manje od donje granice. No, Europska je unija odlučna u eliminiranju svih tih iznimki, pa novim kandidatima uopće ne dopušta prijavu varijanti s iznimkama. Grčić, 2007: 48–49; Čavrak, 2009: 174.

¹⁷ Jedna od verzija, s podjelom na pet regija, prijavljena je i odbijena još 2003. od Eurostata, jer dvije od pet prijavljenih regija nisu udovoljile kriteriju od 800.000 stanovnika. Eurostat je odbio još jedan hrvatski prijedlog, onaj koji je 2005. predvidio tri regije, od čega Zagreb kao samostalnu regiju, opet zato što u tom trenutku prema rezultatima zadnjeg općeg popisa stanovništva Zagreb nije imao 800.000 stanovnika. Još je nekoliko varijanti

sastavljenu također od sedam županija te Istočnu Hrvatsku sastavljenu od pet županija (šire Koprić, 2007: 98–99).

Nova podjela, prihvaćena 2007.,¹⁸ uvodi tri statističke regije. To su:

- a) Sjeverozapadna Hrvatska, sastavljena od Grada Zagreba i pet županija u sjeverozapadnom dijelu zemlje (Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska),
- b) Središnja i istočna (Panonska) Hrvatska, sastavljena od osam županija u Slavoniji i središnjem dijelu zemlje (Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka),
- c) Jadranska Hrvatska, sastavljena od sedam županija priobalnog dijela zemlje, uključujući Ličko-senjsku koja tek manjim dijelom izlazi na Jadran (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska).

Prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku o BDP-u 2006., hrvatski je prosjek 8.807 eura po stanovniku. Najbolje stojeća regija je Sjeverozapadna Hrvatska s prosjekom 11.037 eura, slijedi Jadranska Hrvatska sa 8.480, dok je najslabija Panonska Hrvatska sa 6.340 eura po stanovniku. Po investicijama 2005. (hrvatski prosjek 11.884 kune po stanovniku) stanje je slično, premda s manjom razlikom između Sjeverozapadne i Jadranske Hrvatske (14.828 kuna naspram 13.041 kune po stanovniku). Najslabija je Panonska Hrvatska sa 6.038 kuna investicija po stanovniku (Čavrak, 2009: 175–176).

Tek nakon što je ta struktura uspostavljena, donesen je Zakon o regionalnom razvoju, 2009. (NN 153/09). Njime predviđena partnerska vijeća, koja se osnivaju na razini svake statističke regije, osnovana su Uredbom Vlade u ožujku 2010. (NN 38/10). Predsjednik partnerskih vijeća svih triju statističkih regija je ministar regionalnog razvoja, dok administrativne i stručne poslove za njih obavlja Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske.¹⁹

pripremljeno, s tim da sve polaze od rezultata popisa stanovništva iz 2001., a svode se na tri ili dvije statističke regije. Grčić, 2007: 44, 46–56.

¹⁸ Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku Državnog zavoda za statistiku, NN 35/07.

¹⁹ Ona je osnovana Uredbom Vlade 2008., NN 155/08, bez posebnog zakonskog temelja. Vrijedi napomenuti da uz Ministarstvo i Agenciju u području djeluje i Fond za

Partnersko vijeće, kao što je u području regionalnog razvoja u Europi uobičajeno, po Zakonu o regionalnom razvoju trebalo se sastojati od predstavnika državne uprave, županija i jedinica lokalne samouprave, gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva s područja statističke regije. Ono dakle nije predstavništvo građana, nego predstavništvo interesenata regionalne politike. Ipak, to je početak stvaranja organa na razini statističkih regija. Nažalost, po vladinoj Uredbi, u sastavu partnerskih vijeća najveću će ulogu igrati državna uprava, a najmanju jedinice lokalne samouprave, sindikati i znanstvena zajednica.²⁰

2.5. Jedinice sa specijalnim statusom

Jedince s posebnim statusom mogu se svrstati u nekoliko kategorija. To su ponajprije jedinice na područjima posebne državne skrbi, na brdsko-planinskim područjima te na otocima, zatim gradovi Vukovar i Zagreb te na kraju jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije početkom 2000-ih.

Područja od posebne državne skrbi dijele se u tri potkategorije.²¹ U prvoj je 48 općina i gradova te još 5 naselja u gradovima Osijek i Vinkovci.²² Drugoj potkategoriji, u kojoj su općine, gradovi i naselja okupirani tijekom Domovinskog rata koji nisu u prvoj skupini, pripadaju 53 grada i općine te još 75 naselja u osam gradova (Daruvar, Dubrovnik, Karlovac, Sisak, Sla-

regionalni razvoj, osnovan još 2001. (NN 107/01), ali i niz drugih tijela središnje države (v. i Đulabić, 2008: 306).

²⁰ U pojedinom će partnerskom vijeću biti 15 predstavnika ministarstava i 1 predstavnik Agencije za regionalni razvoj, zatim predstavnici svake županije (dakle njih 6, 8 odnosno 7), 5 predstavnika gospodarstva (komora, udruga poslodavaca i turističke zajednice), 2 predstavnika civilnog društva (udruga branitelja te udruga u području zaštite okoliša ili održivog razvoja) te po jedan predstavnik jedinica lokalne samouprave, županijskih razvojnih agencija, sindikata, znanstvene zajednice. Takva neuravnotežena struktura teško može postići svrhu partnerskih vijeća, kao savjetodavnih tijela koja bi definirala zajedničke prioritete jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i predlagala razvojne projekte na području statističke regije. Kako uopće predstavnici ministarstava, vjerojatno državni dužnosnici i službenici, mogu znati i definirati prioritete općina, gradova i županija?

²¹ Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 86/08.

²² To su područja koja su bila okupirana tijekom Domovinskog rata i nalaze se neposredno uz državnu granicu, a središte jedinice nije od državne granice udaljeno više od 15 km zračne linije i nema više od 5.000 stanovnika prema popisu pučanstva iz 1991., kao i sva preostala tada okupirana područja hrvatskog Podunavlja (čl. 4/1).

tina, Virovitica, Vodice i Zadar). Trećoj potkategoriji pripadaju 74 grada i općine koji zaostaju u razvoju prema ekonomskom, strukturnom i demografskom kriteriju. Ukupno je dakle u toj kategoriji 175 jedinica lokalne samouprave u cijelosti te još 10 gradova djelomično (odnosno njihovih između 10 i 50% područja).

Brdsko-planinska područja regulirana su posebnim zakonom,²³ a toj kategoriji pripada dodatnih 45 jedinica lokalne samouprave. I jedinice lokalne samouprave na otocima (uključen je i poluotok Pelješac), njih 50, imaju poseban status, reguliran Zakonom o otocima (NN 34/99, 149/99, 32/02, 33/06). Također, osnovan je Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara,²⁴ a posebna pozicija Zagreba regulirana je Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09). U sustavu posebnog financiranja i brige o osnovnom i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvu su 33 grada, pored županija i Grada Zagreba, što je regulirano posebnim propisima.

Područja od posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja i otoci obuhvaćaju sve skupa 270 jedinica lokalne samouprave u cijelosti te još 8 gradova djelomično na 36.320 km² (preko 64% državnog teritorija). Posebni se statusi odnose na 1.023.000 stanovnika (23% stanovništva Hrvatske), odnosno na nešto manje od 50% jedinica lokalne samouprave (detaljnije Koprić, 2007: 97–98; Puljiz, 2007: 69; Đulabić, 2008: 304–305).

2.6. Jednonamjenske jedinice

Jednonamjenske jedinice nisu toliko svojstvene kontinentalnoeuropskoj koliko sjevernoameričkoj tradiciji. Od europskih zemalja nešto ih više ima u Švicarskoj, u obliku školskih općina. Broj specijalnih distrikata u SAD u razdoblju 1952.–1992. narastao je sa 12.340 na 33.131, ne računajući školske distrikte broj kojih se stalno smanjuje.²⁵ Pretežu jednonamjenske jedinice, premda ima i jedinica s više vrsta poslova, tako da ih je ponekad teško odijeliti od općih lokalnih samoupravnih jedinica. Bave se prirodnim resursima, vatrogastvom, razvojem stanovanja i zajednice, opskrbom

²³ Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.

²⁴ Zakon o Fondu za obnovu i razvoj Grada Vukovara, NN 44/01, 90/05.

²⁵ Tako ih je 1990. bilo 14.851 (Ivanišević, 2006: 211). Već 2002. broj im se smanjio na 13.506, prema podacima Saveznog statističkog ureda.

vodom, kanalizacijom, grobljima, i drugim poslovima (Haas, 1997; Ivanišević, 2006: 210–211; Frey, Eichenberger, 2001: 15–16).

Takav tip jedinica odlikuje se u SAD mogućnošću uvođenja i ubiranja poreza, vlastitim izabranim upravljačkim odborom, ponekad i mogućnošću izdavanja obveznica i zaduživanja te određenom samostalnošću u odlučivanju o službi kojom se bavi (Haas, 438-439). No, ne uživaju sve podjednako stupanj autonomije, neke su više demokratski organizirane i samostalnije, druge su pak ovisne (Frey, Eichenberger, 2001: 15). Uz mnoge prednosti i nedostatke, zapaža se da su ponekad, odnosno neke od njih, jako podložne utjecaju tijela središnje države. To može voditi potpunom gubitku samostalnosti i njihovu uklapanju u strukturu teritorijalnih ekspozitura organa središnje države (Ivanišević, 2006: 210).

U Hrvatskoj praktično jedinica takve naravi nema, barem ne s takvim stupnjem autonomije kakav postoji u SAD. Ponešto jedinica, kao što su katastarske općine, lučke kapetanije, vodna područja te područja slivova i malih slivova, i druge, nemaju samostalnosti i služe kao okvir za obavljanje neke službe (tako katastarske općine za obavljanje geodetske službe, vodna područja za provedbu vodne politike i srodne službe, itd.). Ipak, pored teritorijalnih ekspozitura organa državne uprave, kojima je Hrvatska višestruko (i često nepotrebno) premrežena, i one predstavljaju način suzivanja prostora za autonomno djelovanje samoupravnih jedinica općeg tipa (gradovi, općine, županije).

Literatura

Antulov, Dragan (2000) Regionalism in Croatia: Between Tradition and Reality. *Central Europe Review* 2(19): 1–9.

Bajo, Anto (2009) Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama. Newsletter Instituta za javne financije br. 43, srpanj 2009.

Čavrak, Vladimir (2009) Regionalizacija i regionalna politika u recesiji. U: Damir Vašiček (ur.) *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*. Opatija: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika

Dulabić, Vedran (2008) Moderna regionalna politika u Hrvatskoj: stanje i šanse. U: Eugen Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU

Frey, Bruno S., Reiner Eichenberger (2001) Federalism with Overlapping Jurisdictions and Variable Levels of Integration: The Concept of FOCJ. U: Jürgen von Hagen, Mika Widgren (eds.) *Regionalism in Europe: Geometries and Strategies After 2000*. Norwell, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

- Grčić, Branko (2007) Regionalizacija Hrvatske u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji. U: Vedran Horvat (ur.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll
- Haas, Peter J. (1997) *Managing Single Function Governments: The Promise and Challenge of Special Districts*. U: John J. Gargan (ed.) *Handbook of Local Government Administration*. New York etc.: Marcel Dekker
- Ivanišević, Stjepan (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 587–598.
- Ivanišević, Stjepan (2006) Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: Ivan Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Ivanišević, Stjepan (2008) Europska iskustva u decentralizaciji glavnih gradova. *Hrvatska javna uprava* 8(2): 407–420.
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) *Local Government in Croatia*. U: Emilia Kandeveva (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: OSI/LGI, str. 179–240.
- Koprić, Ivan (2001) Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3(3-4): 411–454.
- Koprić, Ivan (2001a) Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava* 3(1): 63–87.
- Koprić, Ivan (2007) *Regionalism and Regional Development Policy in Croatia*. U: Ilona Pálné Kovács (ed.) *Regional Decentralization in Central and Eastern Europe*. Pécs: University of Pécs
- Marcou, Gérard (2002) *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. U: Gérard Marcou (ed.) *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest: OSI/LGI.
- Palarić, Antun (1999) Prijedlog reforme lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 609–621.
- Pavić, Željko (1998) *Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave*. U: Eugen Pusić, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak, Ivan Koprić, Inge Perko Šeparović, *Hrestomatija upravne znanosti, svezak II.*, Zagreb: Pravni fakultet
- Pavić, Željko (2001) *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Pavić, Željko (2010) Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska javna uprava* 10(1): 81–131.
- Puljiz, Jakša (2007) *Kako potaknuti ravnomjerniji regionalni razvoj u Hrvatskoj?* U: Vedran Horvat (ur.) *Forumi o regionalizaciji i održivom življenju*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll
- Rašić Bakarić, Ivana, Marijana Sumpor, Jelena Šišinački (2007) *Governance and Local Economic Development: In Search of an Appropriate Governance*

Structure for Croatia. U: Sylvain Giguère (ed.) Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe. Paris: OECD

Pravni izvori

Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 14/97, 4/08.

Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 10/03.

Zakon o brdsko-planinskim područjima, Narodne novine br. 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.

Zakon o Fondu za obnovu i razvoj Grada Vukovara, Narodne novine br. 44/01, 90/05.

Zakon o Fondu za regionalni razvoj, Narodne novine br. 107/01.

Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09.

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine br. 109/07, 125/08.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.

Zakonom o otocima, Narodne novine br. 34/99, 149/99, 32/02, 33/06.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, Narodne novine br. 86/08.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 86/06.

Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 153/09.

Zakon o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb, Narodne novine br. 47/90.

Uredba o osnivanju partnerskih vijeća statističkih regija, Narodne novine br. 38/10.

Uredba o osnivanju Agencije za regionalni razvoj, Narodne novine br. 155/08.

Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku Državnog zavoda za statistiku, Narodne novine br. 35/07.

THE STATE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CROATIA

Summary

The three phases in the development of Croatian self-government in the period after gaining independence are analysed. The situation in different local self-government segments is described, accompanied by an analysis of legal regulations, empirical data, and relevant institutions. The analysis encompasses the local self-government level, counties, submunicipal level, statistical regions, units with special status, and single-purpose units.

Key words: local self-government – Croatia, regional self-government, submunicipal self-government, special statuses of local units, single-purpose units