

Lokalna samouprava u Grčkoj

*Romea Manojlović**

Nakon povijesnog pregleda razvoja grčke lokalne samouprave u razdoblju nakon stjecanja neovisnosti o Otomanskom Carstvu analiziraju se novije reforme krajem 20. i početkom 21. stoljeća. Velika teritorijalna reforma dovršena je 1999. Postoje dvije razine samoupravnih jedinica te regije kao razvojne jedinice s određenim dodatnim ovlastima. Na prvom su stupnju općine i komune, a na drugoj prefekture. Reforma grčke lokalne samouprave pokazuje da ukidanje malih lokalnih jedinica ne mora značiti njihovo potpuno nestajanje, nego ih se može pretvoriti u oblik sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju koji zadržava svoj prijašnji teritorijalni identitet. Također, pokazuje se da teritorijalna reforma bez promjena u financijskim izvorima lokalnih jedinica ne dovodi ni do kakvih promjena u mogućnostima financiranja i obavljanja šireg kruga javnih poslova. U tom smislu teritorijalna reforma sama po sebi nije decentralizacijska mjera. Ni neposredni izbor načelnika ne mora sam po sebi donijeti napredak u smjeru demokratizacije – iz grčkog se primjera vidi da bez podrške velikih nacionalnih političkih stranaka praktično nije moguće osvojiti mjesto načelnika ili prefekta.

* Romea Manojlović, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

Ključne riječi: lokalna samouprava – Grčka, teritorijalna reforma, neposredni izbor načelnika, decentralizacija, lokalne financije

Grčka je unitarna parlamentarna republika s jakom i dugom tradicijom lokalne samouprave koja je počela od borbe za nezavisnost od Otomanskog Carstva. Ipak, pretežiti dio moderne grčke povijesti obilježen je željom središnje države za slabljenjem moći lokalnih jedinica i njihovih vođa. Tek se od trenutka ulaska u Europsku uniju budi želja za ponovnim jačanjem lokalne razine vlasti. Ipak, stvarne ovlasti i mogućnosti lokalnih jedinica dokazuju da je Grčka još uvijek centralizirana država.

Lokalna samouprava imala je važnu ulogu u borbi za neovisnost od Otomanskom Carstvu (1821.–1829.). Država je tada bila podijeljena u 1.833 lokalne jedinice zvane komune koje su imale svoje lokalne vođe (*toparxes*) te su se opirale središnjoj centraliziranoj vlasti.¹ Kad je 1833. na vlast došao kralj Otto Bavarski, jedna od prvih mjera koju je poduzeo bila je uspostava jake, centralizirane države te slabljenje utjecaja komuna. Da bi to postigao, ukinuo je sve dotadašnje komune te ih pretvorio u ukupno 750 općina (*demoi*). Teritorij čitave države podijeljen je u 10 prefektura (*nomoi*). Prefektore su zapravo bile dekoncentrirane jedinice državne vlasti na čelu kojih su bili prefekti koje je imenovao kralj. Prefekti su imali osnovnu nadležnost kontrolirati općine (Hleppas: 118). Iako je ta reforma provedena s namjerom da se lokalne jedinice oslabe te da se smanji utjecaj lokalnih vođa, rezultat do kojeg je dovela zapravo je bilo njihovo jačanje. Lokalne jedinice su bile veće, a problemi koje je imala središnja država doveli su do toga da su lokalne jedinice preuzele na sebe veće nadležnosti. Godine 1864. uvedeno je opće pravo glasa te su načelnici stekli i jak politički kredibilitet budući da su ih birali glasači njihove lokalne jedinice.

Godine 1910. premijer Grčke Eleftherios Venizelos posvećuje se novoj reformi sustava lokalne samouprave. Uvodi politipsku lokalnu samoupravu koja se sastoji od općina i komuna (osnovane pretežno za ruralna područja). Dotadašnjih 750 općina dijeli se u gotovo 6.000 novih općina i komuna. Općine, a pogotovo komune, postaju premale te njihovo djelovanje ovisi prvenstveno o državnim dotacijama. Prefektore, kojih se broj povećava na 54, ostaju dekoncentrirane jedinice države uprave te preuzimaju obavljanje najvećeg dijela lokalnih poslova.

¹ http://www.fhw.gr/chronos/12/en/1821_1833/politiki/10.html

Sve do pred kraj 20. stoljeća sustav grčke lokalne samouprave karakteriziraju male ovlasti lokalnih jedinica te njihova nedovoljna financijska sredstava. Ni Ustav Republike Grčke iz 1975. koji je uveo decentralizaciju i nadležnosti države ograničio samo na nacionalna pitanja nije to promijenio. Bez obzira na stvarno neposjedovanje ovlasti, načelnici grčkih općina i komuna zadržali su važan politički položaj i utjecaj (Chondroleou et al., 2005: 120).

Promjene se počinju dešavati 1994. kad se zakonom stvaraju lokalne samoupravne jedinice drugoga stupnja. Prefekture (*demoi*), koje od 1833. predstavljaju dekoncentrirane jedinice državne vlasti, tada postaju jedinice lokalne samouprave drugoga stupnja. Područje jedne samoupravne prefekture obuhvaća područje jedne dotadašnje »državne« prefekture, osim u slučaju prefektura Atena-Pirej, Rodopi-Euros i Drama-Kavala-Xanthi koje u sebi obuhvaćaju više dotadašnjih prefektura. U svakoj od tih triju novih samoupravnih prefektura, koje u sebi sadržavaju više starih prefektura, osnivaju se tzv. prefekturni okruzi. Prefekturni okrug čini područje jedne stare prefekture koja je ušla u sastav novoosnovane samoupravne prefekture. Okruzi imaju posebne ovlasti i posebna tijela. Također, unutar pojedinih samoupravnih prefektura postoji podjela na provincije (*eparchies*). Provincije se osnivaju u prefekturama koje čini samo jedna dotadašnja prefektura, ali koje se sastoje pretežno od otoka ili planinskog područja. Osnivanjem provincija, koje imaju vlastite ovlasti, omogućuje se bolje upravljanje i obavljanje poslova u izoliranim otočnim i planinskim područjima. Prefekta više ne postavlja središnja državna vlast, već ga biraju građani neposredno na lokalnim izborima. Danas tako postoji 51 samoupravna prefektura, koje imaju prosječno 200.000 stanovnika.

Godine 1997. dolazi do drastične reforme prvog stupnja lokalne samouprave. Cilj reforme, nazvane *Program Capodistrias*,² bio je smanjiti ukupni broj prvostupanjskih lokalnih jedinica. Grčka je, naime, 1997. imala 5.823 prvostupanjske jedinice, od čega 5.382 komune i 441 općinu. Čak 85% komuna imalo je manje od 1.000 stanovnika (Hlepas: 120). Logična posljedica takve fragmentiranosti bila je pasivnost lokalnih jedinica odnosno njihova nemogućnost da zadovolje osnovne potrebe lokalnog stanovništva te ovisnost o središnjoj državi. Program Capodistrias predviđao je prisilno spajanje više malih lokalnih jedinica u novu, veću jedinicu. Tako bi

² Zanimljivo je da je reforma koje je cilj poticati decentralizaciju zemlje nazvana po Ioannisu Kapodistriasu, prvom guverneru neovisne Grčke (1827.–1831.), koji je prvi pokušao provesti reformu sustava lokalne samouprave, ali s ciljem slabljenja lokalnih jedinica i poticanja centralizacije.

se dobile veće jedinice koje bi imale i materijalnih i ljudskih sredstava za zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva te bi se omogućila prava decentralizacija zemlje.

Program je zaista i proveden te od 1999. u Grčkoj postoje samo 1.033 prvostupanjske lokalne jedinice, od čega 900 općina i 133 komune.³ Od prisilnog spajanja bile su izuzete samo općine metropolitanskog područja Atene i Soluna (nešto više od 150 općina). Broj prvostupanjskih lokalnih jedinica smanjen je ukupno 80%. Prosječan broj stanovnika jedne općine narastao je sa 1.600 na 11.000.

U prilog ocjene o drastičnosti te reforme govori podatak da je 1996. čak 35,1% lokalnih jedinica imalo do 300 stanovnika (2.043 jedinice), samo 5,8% imalo je 2.000–5.000 stanovnika (337 jedinica), a svega 1,8% lokalnih jedinica imalo je 5.000–10.000 stanovnika (102 jedinice). Godine 1999. samo 3,2% lokalnih jedinica ima do 300 stanovnika (33 jedinice), 36,8% jedinica ima 2.000–5.000 stanovnika (380 jedinica), a čak 27,2% ima više od 10.000 stanovnika (281 jedinica) (Hlepas: 122).

Do te reforme jedna prefektura sadržavala je prosječno 120 općina i komuna, a nakon reforme prosječan broj općina i komuna po prefekturi je 20. Kao i u slučaju novih prefektura, i prilikom provođenja te reforme nije zaboravljeno na granice starih lokalnih jedinica. Tako unutar novih, većih općina i komuna svaka bivša općina i komuna koja je ušla u njezin sastav čini općinski ili komunalni distrikt.

Već 1987. područje čitave države bilo je podijeljeno u 13 regija. Regije u trenutku osnivanja nisu imale značajne ovlasti, osnovane su ponajprije kao posljedica ulaska u Europsku zajednicu (1981.). Njihove nadležnosti povećat će se 1997. kad regije zapravo zamjenjuju prefektore i postaju dekoncentrirane organizacijske jedinice središnje državne uprave te dobivaju značajne ovlasti (Council of Europe, 2000: 6).

Prema tome, današnja struktura lokalne samouprave u Grčkoj relativno je kompleksna.

Grčka je s površinom od 131.990 km² i 11.172.000 stanovnika⁴ podijeljena na 1.033 prvostupanjske jedinice, od čega 900 općina (*demoi*) i 133

³ Cilj te reforme bio je u cijelosti ukinuti komune te grčki sustav lokalne samouprave s politipskog promijeniti u monotipski. No, naišlo se na otpor nekih komuna te je politipski sustav zadržan. Ipak, broj komuna drastično je smanjen (s 5.382 na 133) te se danas kaže da su one iznimka, a ne pravilo (v. Ziogou, 2005).

⁴ Prema podacima Eurostata za 2007. (v. Eurostat, 2009: 22). Za usporedbu, Hrvatska ima površinu od 56.594 km² te 4.435.000 stanovnika.

komune (*koinotites*), 50 prefektura (*nomoi*) kao drugostupanjskih jedinica lokalne samouprave i 13 regija (*periferiarchis*).

Komune se osnivaju pretežito za ruralna područja, do prosječno 5.000 stanovnika. Njihova tijela su vijeće komune (broj zastupnika varira, od sedam u komunama s manje od 2.000 stanovnika, do 11 u komunama s više od 5.000 stanovnika) kao predstavničko tijelo građana lokalne jedinice i predsjednik vijeća. Prijašnje komune koje su ušle u sastav nove komune čine komunalne distrikte. Svaki distrikt bira svog predstavnika u vijeće komune, s tim da on nema pravo glasa, ali može davati mišljenja i savjete u pitanjima koja se tiču pojedinog distrikta (Council of Europe, 2000: 9).

Općine se osnivaju za veća i urbana područja. Kao i komune, i one imaju svoje općinsko vijeće – to predstavničko tijelo ovlašteno je za donošenje općih akata (broj zastupnika kreće se od 11 u općinama s manje od 5.000 stanovnika do 41 u općinama s više od 500.000 stanovnika). U njima su dva izvršna organa, izvršni odbor (čine ga načelnik i članovi koje izabere općinsko vijeće, njihov broj zavisi od veličine općine, a kreće se od 2 do 6) i načelnik kojeg građani biraju neposredno. Svaka prijašnja općina i komuna koja je ušla u sastav nove veće općine čini općinski distrikt. Općinski distrikt ima svoje vijeće koje biraju stanovnici tog distrikta. Vijeće distrikta daje prijedloge i mišljenja općinskom vijeću u svim pitanjima koja se tiču pojedinog distrikta.

Ustavom se jamči samoupravni položaj općina i komuna (čl. 102.), no u njemu nisu uređene nadležnosti prvostupanjskih lokalnih jedinica. One su određene u zakonodavstvu o lokalnoj samoupravi. Tako Zakonik o općinama i komunama uređuje da općine i komune obavljaju sve poslove lokalnog značenja (opća klauzula), a posebno se brinu za promicanje financijskih, kulturnih i socijalnih interesa vlastitih građana. Zakonik još samo uređuje da se lokalnim poslovima smatraju oni kojih djelokrug ne prelazi granice lokalne jedinice (Council of Europe, 2000: 16). Na taj je način Grčka provela odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi⁵ te prihvatila načelo supsidijarnosti kao temeljno načelo u podijeli poslova između lokalnih jedinica i središnje države.

Drugostupanjske lokalne jedinice su prefektore. Svaka prefektura ima svoje predstavničko tijelo – vijeće prefektore (broj zastupnika kreće se od 21 u prefekturama s manje od 100.000 stanovnika do 37 u prefekturama s više od 200.000 stanovnika), izvršni odbor prefektore (njega čine prefekt te četiri ili šest članova koje bira vijeće) te prefekta koji se na lokalnim

⁵ Grčka je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi ratificirala 6. rujna 1989.

izborima bira neposredno. U prefekturama koje se dijele na provincije svaka provincija ima svoj izvršni odbor i predsjednika tog odbora. Izvršni odbor provincije čine vijećnici vijeća prefekture koji dolaze iz odgovarajuće provincije. Članove izvršnog odbora provincije i njegova predsjednika bira vijeće prefekture.

Kao i kod općina i komuna, nadležnosti prefektura određene su zakonom. Tako prefekture obavljaju one lokalne poslove koje prelaze okvir prvostupajnskih lokalnih jedinica ili koje lokalne jedinice ne mogu obaviti zbog neodgovarajuće infrastrukture ili nedovoljnih financijskih sredstava. Prefekture poznaju i preneseni djelokrug, tj. predsjedničkim dekretom može im se delegirati obavljanje nekih poslova središnje države (Council of Europe, 2000: 16).

Bitno je naglasiti da prefekture nisu hijerarhijski nadređene općinama i komunama, odnosno one nemaju pravo nadzora nad aktima i postupanjem prvostupajnskih jedinica niti mogu na bilo koji način utjecati na njihove ovlasti.

Vijećnici u komunalnom vijeću, vijeću općine i vijeću prefekture, kao i načelnik i prefekt biraju se na neposrednim izborima tajnim glasanjem građana s prebivalištem na području odgovarajuće lokalne jedinice na vrijeme od četiri godine. Za prefekta i vijećnika u vijeću prefekture može se kandidirati osoba koja ima prebivalište na području prefekture te koja je na dan izbora stara najmanje 23 godine. Za načelnika te vijećnike u vijeću komune i općinskom vijeću može se kandidirati osoba koja na dan izbora ima 21 godinu života. Izbori se održavaju prve nedjelje nakon 10. listopada, a novoizabrani kandidati stupaju na dužnost s početkom sljedeće kalendarske godine. Dok u komunama građani glasaju za listu kandidata pojedine stranke za vijećnike, načelnik i prefekt biraju se neposredno, odnosno građani na izborima glasaju za kandidata za načelnika i prefekta te njegovu listu za općinsko vijeće odnosno vijeće prefekture. Pobjeđuje onaj kandidat koji ostvari najmanje 42% glasova birača.⁶ Njegova lista dobiva ujedno 3/5 zastupničkih mjesta, a ostala se dijele proporcionalnom metodom među ostalim listama.

Ako nijedan kandidat ne ostvari 42% glasova, ulazi se u drugi krug izbora koji se održava za tjedan dana. Na njemu imaju pravo sudjelovati dva kandidata koja su ostvarila najveći broj glasova. Lista kandidata koji pobijedi dobiva 3/5 zastupničkih mjesta. Načelnicima i prefektima općinska vijeća i vijeća prefekture ne mogu izglasati nepovjerenje, a smijeniti ih se ne

⁶ Do lokalnih izbora 2006. u prvome izbornome krugu bilo je potrebno ostvariti 50% glasova birača.

može ni opozivom građana. Neki autori (Hlepas, 2003: 227) smatraju da se time, zajedno s činjenicom da načelnikova i prefektova stranka uvijek ima većinu u vijeću, stvaraju uvjeti za monokratsku vladavinu načelnika i prefekta. Ipak, nadzor nad njihovim radom obavlja središnja država, koja pri tome ne smije ograničiti slobodu djelovanja i odlučivanja izabranih lokalnih dužnosnika. Tako prema čl. 102/5. Ustava vijeće sastavljeno od redovnih sudaca može suspendirati ili smijeniti izabranog načelnika i prefekta.⁷ Prefektu i načelniku dužnost prestaje *ipso iure* u slučaju pravomoćne osude za teška kaznena djela nabrojena u zakonu.

Usprkos neposrednom biranju načelnika i prefekta, nacionalne političke stranke imaju presudnu ulogu na lokalnim izborima. Bez podrške veće nacionalne stranke, posebice u velikim gradovima, nerealno je očekivati veći uspjeh na lokalnim izborima.⁸ Neki autori (v. Elcock, 2008: 803) vide to kao negativnost te kao preslikavanje klijentelizma i korumpiranosti središnje razine državne vlasti na lokalne razine. Ističu da su načelnici i prefekti zainteresirani samo za svoju političku funkciju, a zanemaruju menadžersku i upravljačku funkciju. S druge strane, Hlepas (2003: 229) smatra da se grčki sustav lokalne samouprave razvija. Lokalna razina više nije razina za drugorazredne političare koji se nisu uspjeli afirmirati na središnjoj razini, već razina na kojoj se političari afirmiraju te stječu legitimitet da bi se mogli kandidirati na nacionalnim izborima. Načelnici i prefekti trudit će se i u svojoj političkoj i upravljačkoj ulozi kako bi stekli ugled pouzdanih i dobrih političara te mogućnost napredovanja na nacionalnoj političkoj sceni.

Kako su prefekture postale drugostupanjske jedinice lokalne samouprave, dekoncentrirane jedinice središnje države postaju regije (Hlepas, 2003: 226). Regije obavljaju poslove središnje države na regionalnoj razini. Posebno primjenjuju nacionalne i europske mjere koje se odnose na financijski, socijalni i kulturni razvoj pojedine regije te obavljaju nadzor nad zakonitošću rada i postupanja općina, komuna i prefektura (u svakoj regiji postoji kontrolni odbor koji kontrolira zakonitost svakog općeg akta komuna, općina i prefektura). Na čelu regije nalazi se glavni tajnik kojeg

⁷ Razlozi za suspenziju ili smjenu nisu navedeni u Ustavu, no to su teško kršenje Ustava i teško i učestalo kršenje zakona u obavljanju svojih dužnosti.

⁸ Tako se i rezultati lokalnih izbora izražavaju kao uspjeh ili neuspjeh vodećih nacionalnih stranaka. Na zadnjim lokalnim izborima održanim 2006. pobjedu je odnijela tada vladajuća stranka, Nova demokracija, koje su kandidati za prefekte odnijeli pobjedu u više od polovine prefektura (28). Prefekte u ostalim prefekturama kandidirala je većinom tada glavna oporbena stranka, Panhelenijski socijalistički pokret (<http://www.electionguide.org/country-news.php?ID=8>).

imenuje središnja država.⁹ On je predstavnik države te je odgovoran za provedbu politike vlade. Svaka regija ima i svoje regionalno vijeće, koje nema demokratski politički legitimitet jer ga ne biraju građani pojedine regije. Čine ga glavni tajnik (koji je ujedno i predsjednik vijeća), prefekti svih prefektura koje su u sastavu regije, jedan predstavnik lokalne udruge općina i komuna¹⁰ te predstavnici udruga radnika, poslodavaca, trgovačke i gospodarske komore. Vijeće ima pretežito savjetodavne ovlasti u području regionalnog razvoja: daje prijedloge središnjoj državi o mjerama koje bi trebalo poduzeti radi unapređenja stanja u regiji, izrađuje regionalni razvojni plan i kontrolira njegovu provedbu te iz posebnog fonda dodjeljuje sredstva općinama, komunama i prefekturama za provođenje infrastrukturnih radova. Svaka regija ima posebni fond za regionalni razvoj. Sredstva fonda dolaze iz europskih i nacionalnih izvora, a o njihovoj upotrebi odlučuje regionalno vijeće i glavni tajnik. Iako regije imaju vlastite službenike i sredstva, u velikoj mjeri oslanjaju se na pomoć i *know-how* različitih ministarstava (Hlepas, 2003: 227).

Poseban položaj ima Planina Athos (Aghion Oros).¹¹ Prema čl. 105. Ustava, zbog svog povijesnog i duhovnog značenja Planina Athos čini autonomno područje. Područje poluotoka Planine Athos dijeli se na 20 manastira. Duhovno, Planina Athos pod direktnom je nadležnošću Carigradskog patrijarhata, no čitavim područjem upravlja Sveta zajednica koja se sastoji od predstavnika 20 svetih manastira. Kao predstavnik grčke vlasti na poluotoku postoji guverner kojeg imenuje središnja vlast. Njegove nadležnosti su održavanje javnog reda i sigurnosti. Na poluotoku trenutačno živi oko 2.000 svećenika, a svaki novi monah i novak koji dođe

⁹ To dovodi od smjene glavnog tajnika regija sa svakom smjenom središnje vlasti.

¹⁰ U Grčkoj od 1931. postoji Centralna udruga općina i komuna (KEDKE). Ona predstavlja sve prvostupanjске jedinice lokalne samouprave. Nadležnosti KEDKE konzultativnog su karaktera; ona daje mišljenja središnjoj vlasti o svim pitanjima koja se odnose na prvostupanjšku lokalnu samoupravu, a nadzor nad njezinim radom obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova, javne uprave i decentralizacije. Unutar KEDKE postoje lokalne udruge općina i gradova (TEDKE). Pojedinu TEDKE čine sve općine i komune koje se nalaze u sastavu jedne prefektore. Svaka općina i komuna bira svog predstavnika u TEDKE. Kao predstavnik u TEDKE može biti izabrana osoba koja je birana na lokalnih izborima, odnosno načelnik te vijećnici. Sve TEDKE pojedine regije između sebe biraju jednog predstavnika koji ulazi u vijeće regije (više o udrugama lokalnih jedinica v. www.kedke.gr).

¹¹ Athos je poluotok na obali Egejskog mora. Na njemu se nalazi i istoimena planina na kojoj je sagrađeno 20 manastira koji zajedno čine Svetu manastirsku zajednicu. Manastirska zajednica postoji od 963. te čuva svoj posebni položaj. Na području Planine Athos, koji se smatra jednim od centara pravoslavnoga svijeta, mogu živjeti samo monasi, a ženama je pristup u potpunosti zabranjen.

živjeti na Planinu Athos stječe automatski grčko državljanstvo. Detaljno uređenje statusa Planine Athos (što uključuje i određivanje sudske nadležnosti manastira te poreznih olakšica) prepušteno je zakonu. U Ugovoru o pristupanju Grčke Europskoj zajednici iz 1981. priznat je poseban status Planine Athos te ga Europska unija uzima u obzir pri uređivanju pitanja oporezivanja i naseljavanja (Council of Europe, 2000: 8).

U Grčkoj je nakon 1994. došlo do velikih promjena u strukturi i djelovanju lokalne samouprave. Te su se promjene odrazile i na druge institute, u prvom redu na neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju. Do 2006. kao oblik neposrednog sudjelovanja građana postojala su samo vijeća komunalnih i općinskih distrikta koja su omogućivala izjašnjavanje stanovnika pojedinog distrikta o vlastitim problemima. Godine 2001., prilikom promjena Ustava, pojavili su se prijedlozi da se u nj uvrste i odredbe o lokalnom referendumu. Vladajuća većina taj je prijedlog odbila s tvrdnjom da neposredno birani načelnici i prefekti omogućuju dovoljno sudjelovanje građana (Hlepas, 2003: 236).

Daljnje promjene nastupaju s novim Zakonikom o općinama i komunama iz 2006. Njime se uvode novi oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima, i to ponajprije lokalni referendum, pravo građana na podnošenje predstavki i pritužbi te pravo na traženje informacija o obavljanju lokalnih poslova (Hlepas). Uvedena je i obveza načelnika odnosno prefekta da svake godine u lipnju općinskom vijeću i vijeću prefektore, a potom objavljivanjem i građanima podnese izvještaj o radu u posljednjoj godini.

Sve te reforme provedene su radi decentralizacije zemlje i jačanja lokalnih jedinica. No, pitanje je kakvi su njihovi pravi učinci te jesu li postigle svoj cilj. Zakonik o općinama i komunama prihode lokalnih jedinica dijeli na redovite i izvanredne, a među redovitima izričito navodi vlastite poreze, vlastite naknade, prihode od pokretne i nepokretne imovine te udio u poreznim prihodima državnog proračuna. Kao izvanredni prihodi navode se zajmovi, dotacije, nasljedstva i prodaja nekretnina. Iako su te odredbe donesene s ciljem da se lokalnim jedinicama osigura mogućnost stjecanja vlastitih prihoda i podmirenja svih troškova vezanih uz obavljanje poslova od lokalnog značenja, stvarnost je da grčke lokalne jedinice najvećim dijelom zavise od dotacija koje im daje središnja država te bez državne pomoći ne mogu ispuniti pretežiti dio svojih dužnosti.¹² Izdaci i prihodi lokalnih

¹² Tako je i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe na svojoj 15. plenarnoj sjednici u svibnju 2008. donio Preporuke za razvoj regionalne demokracije u Grčkoj ističući među

jedinica u BDP-u iznosili su 1995. svega 4%, a nakon provedene reforme lokalne samouprave taj je postotak 2001. narastao na svega 5%. Može se zaključiti da stvarni učinci decentralizacije nisu postignuti, formalno su lokalne jedinice postale jače i stekle mogućnosti obavljanja većeg kruga poslova, no zbog nedostatka financijskih sredstava nove lokalne poslove ne obavljaju.

Zaposlenici u grčkoj lokalnoj samoupravi dijele se na dvije kategorije, lokalne službenike i osobe zaposlene na neodređeno vrijeme na koje se primjenjuje opće radno zakonodavstvo, tj. nemaju prava i obveze lokalnih službenika. Plaća lokalnih službenika tereti proračune lokalnih jedinica. Njezin iznos određen je zakonom te odgovara plaći državnih službenika. Lokalne službenike zapošljavaju same lokalne jedinice odabirom s liste koju izdaje Visoko vijeće za odabir državnih i lokalnih službenika, tijelo zaduženo za odabir osoba pogodnih za zaposlenje u lokalnoj samoupravi te državnoj upravi. U prvostupanjskim lokalnim jedinicama zaposleno je 80.000 službenika i zaposlenika, a u prefekturama još 25.000 (Council of Europe, 2000: 28).

Sve u svemu, u Grčkoj je u proteklih petnaest godina drastično reformiran sustav lokalne samouprave. Uvedene su jedinice lokalne samouprave drugoga stupnja, uvelike je smanjen broj jedinica prvoga stupnja, a i regije su dobile značajne ovlasti. Na prvi pogled to izgleda kao uspješna reforma. U teritorijalnom smislu ona to i jest. Struktura lokalne samouprave u cijelosti je promijenjena. No, razlog zbog kojeg je reforma provedena bila je decentralizacija države, a reforma teritorijalnog ustroja ne može sama po sebi potaknuti jaču decentralizaciju. Najvažnija dimenzija, a to su lokalne financije, nije se promijenila. Jedinice lokalne samouprave i dalje ovise o središnjoj državi te i dalje ne obavljaju pretjerano širok krug lokalnih poslova. Prava decentralizacija nastupit će tek kad lokalne jedinice postanu financijski samodostatne. Ipak, recentne rasprave u Grčkoj nisu koncentrirane oko pitanja financiranja lokalnih jedinica i njihova jačanja, već oko pitanja uređenja metropolitanskog područja Atene te o (prevelikom) broju drugostupanjskih jedinica.

Situacija Grčke i Hrvatske relativno je slična. Grčka ima 1.033 prvostupanjske jedinice, dok ih Hrvatska ima 556. Grčka ima 51 drugostupanjsku jedinicu, a Hrvatska 20 (21 uzimajući u obzir i Grad Zagreb). Ako

ostalim da je način financiranja lokalnih jedinica koji se prvenstveno temelji na dotacijama središnje države neodgovarajući te da ga je potrebno mijenjati da bi se osiguralo poštovanje načela iz čl. 9/1. i 9/2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (The Congress of Local and Regional Authorities, 2008: 4).

se uzme u obzir da je Grčka po površini dvostruko veća od Hrvatske te da ima gotovo trostruko više stanovnika, vidi se da je u obje zemlje broj lokalnih jedinica podjednak. I problemi su slični, proklamira se decentralizacija i jačanje lokalne razine, ali postoji prevelik broj malih lokalnih jedinica koje nemaju sredstava ni za podmirenje tekućih troškova te zavise od pomoći središnje države.

Grčka je svoju reformu smanjenjem broja lokalnih jedinica provela 1997. U Hrvatskoj se o takvoj reformi tek govori. Grčko iskustvo i program Capodistias mogu poslužiti kao iskustvo u dva smjera. Prvo, sama reforma teritorijalnog ustroja ne dovodi nužno do jačanja lokalne razine. Drugo, pokazuje se da je moguće smanjiti broj lokalnih jedinica tako da se svakoj ukinutoj jedinici ostavi mogućnost da i dalje utječe na odluke o pitanjima od interesa za njezino područje.

Literatura

- Centralna udruga općina i komuna Grčke (KEDKE) – www.kedke.gr
- Chondroleou, Georgia, Howard Elcock, Joyce Liddle, Ioannis Oikonomopoulos (2005) A Comparison of Local Management of Regeneration in England and Greece. *International Journal of Public Sector Management* 18(2)
- Council of Europe (2000) Structure and Operation of Local and Regional Democracy
- Elcock, Howard (2008) Elected Mayors: Lesson Drawing From Four Countries. *Public Administration* 86(3)
- Eurostat (2009) Euromediterranean Statistics
- Hlepas, Nikolaos-Komnenos (2003) Local Government Reform in Greece. U: Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich
- Hlepas, Nikolaos-Komnenos: Local Self Government, http://video.minpress.gr/wwwminpress/aboutgreece/aboutgreece_local_gov.pdf
- Povijest stvaranja grčke države, The formation of Hellenic state. http://www.fhw.gr/chronos/12/en/1821_1833/politiki/10.html
- The Congress of Local and Regional Authorities (2008) Regional Democracy in Greece, Recommendation 247. 15 th Plenary Session, Strasbourg, 27.–29. svibnja 2008.
- Ustav Republike Grčke iz 1975. (izmjene iz 1986., 2001., 2008.) <http://www.hri.org/docs/syntagma/>
- Vodič za izbore – <http://www.electionguide.org/country-news.php?ID=8>.
- Ziogou, Sophie (2005) Greek local government reform must be acceptable to citizens. http://www.citymayors.com/government/greece_government.html

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN GREECE

Summary

Following a historic overview of the development of Greek local self-government after gaining independence from the Ottoman Empire, the author analyses recent reforms at the end of the 20th and the beginning of the 21st centuries. A comprehensive territorial reform was completed in 1999. There are two tiers of local self-government units, and regions as statistical units with certain additional competences. The first tier consists of municipalities and communes, and the second of prefectures. The reform of Greek local self-government has shown that abolition of small local units does not have to mean their complete disappearance, but that they can be turned into a form of citizens' participation in local governance and thus keep their former territorial identity. Moreover, it has become obvious that a territorial reform without a reform of local units' financial resources does not lead to any changes in their financial capacity and does not widen the scope of public affairs they perform. Thus, a territorial reform is not a decentralisation measure in itself. Furthermore, it is clear from the Greek example that even the institution of directly elected mayors does not necessarily mean a progress in democratisation – it is practically impossible to win the elections for a mayor or a prefect in Greece without the support of large national political parties.

Key words: local self-government – Greece, territorial reform, directly elected mayors, decentralisation, local finances