

# *Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj*

*Juraj Hrženjak\**

Razmatra se razvoj teritorijalne organizacije u Hrvatskoj od 1886. do 1992. te od 1992. do 2009. Komentiraju se tvrdnje o prevelikom broju općina, gradova i županija, kao i podaci o broju zaposlenih. Analizira se pravna regulacija lokalne samouprave u Ustavu, temeljnom Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te nizu drugih zakona. Ističu se nedostaci te regulacije kao jedan od temeljnih pokazatelja, a možda i uzroka nedovoljne decentralizacije. Ocjeni o prevelikom broju jedinica suprotstavlja se niz argumenata prema kojima je najprije potrebno odrediti daleko širi lokalni samoupravni djelokrug, osigurati dovoljne vlastite izvore sredstava za obavljanje poslova za svoje građane, usmjeriti lokalne jedinice na međusobnu fleksibilniju suradnju, pozabaviti se etičkim standardima te stvoriti druge uvjete za normalno funkcioniranje lokalne i regionalne samouprave. Tek nakon toga moglo bi se utvrditi koje jedinice eventualno ne udovoljavaju temeljnim uvjetima opstanka. Daje se niz prijedloga za unapređenje regulacije i općenito uvjeta funkcioniranja teritorijalne samouprave. Tek njihovim ostvarenjem reducirao bi se vrlo visok stupanj

---

\* Juraj Hrženjak, Zagreb

centralizacije i birokratizacije hrvatske države, a na korist građana i gospodarstva.

*Ključne riječi:* lokalna i regionalna samouprava – Hrvatska, decentralizacija, općine, gradovi, županije, samoupravni djelokrug, teritorijalna organizacija

## 1. Teritorijalna podjela Hrvatske

### 1.1. Podjela teritorija Hrvatske od 1886. do 1992.

Područje koje čini teritorij Republike Hrvatske bilo je 1886. podijeljeno na sljedeći način: Hrvatska i Slavonija na 8 županija, 60 kotara, 16 gradova i 296 općina; Dalmacija na četiri okruga, 12 kotara, 11 gradova i 65 općina; Istra na 2 okruga, 6 kotara, 2 grada i 48 općina. Ukupno, taj je teritorij 1886. bio podijeljen na 78 kotara, 29 gradova i 409 općina.

Takva političko-teritorijalna podjela uz manje ili veće izmjene ostala je sve do kraja I. svjetskog rata 1918. Tada je na području Hrvatske bilo ustrojeno 70 kotara i 561 općina. Povećanje od 152 općine objašnjavalo se više političkim nego geografskim, povijesnim, ekonomskim, kulturnim i drugim upravnotehničkim razlozima.

U Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca podjela je ostala načelno ista do 1922., s tim da su Zadar, Rijeka, Istra s otocima Lastovo, Cres i Lošinj međunarodnim odlukama pripali Italiji. Županije i okruzi ukinuti su 1921., a broj kotara i općina nije se bitno mijenjao. Kad je 1939. uspostavljena Banovina Hrvatska, i tada je broj općina i kotara, na dijelu Hrvatske, ostao približno isti. Ratni uvjeti u II. svjetskom ratu diktirali su različit ustroj na pojedinim dijelovima teritorija Hrvatske.

Nakon završetka rata uspostavljena je jedinstvena teritorijalna podjela. Zakonom Narodne Republike Hrvatske o upravno-teritorijalnoj podjeli 1949. područje Hrvatske podijeljeno je na 6 oblasti, 89 kotara, 24 grada te 2.338 mjesnih narodnih odbora. Samo dvije godine poslije ukinute su oblasti, a 1952. i mjesni narodni odbori te su ponovo ustrojene općine. Hrvatska je tada ustrojila 88 kotara, 7 gradova, 60 gradskih općina i 637 seoskih općina. Već 1962. smanjen je broj kotara na 27, a broj općina na 238. Godine 1967. na teritoriju Hrvatske dolazi do ukidanja kotara, a broj općina, kao samoupravnih zajednica, smanjen je na 183.

Broj općina i dalje se smanjivao, tako da ih je 1981. bilo svega 113. Već od 1963. ozakonjene su i mjesne zajednice za seoska i dijelove gradskih na-

selja. Ustavom iz 1974. utvrđene su mjesne zajednice kao teritorijalni oblik samoupravljanja. Mjesne zajednice bile su jedini teritorijalni oblik kojeg su veličinu i organizaciju svojim statutom uređivali sami građani. Preporuka je bila da se mjesna zajednica osnuje za svako naselje ili za dva ili više manjih naselja odnosno zaselaka, povezanih teritorijalno i svakodnevnim interesima i potrebama njihovih stanovnika. Do 1992. u Hrvatskoj je za 6.694 naselja bilo ustrojeno oko 3.950 mjesnih zajednica, od kojih 896 u gradskim naseljima. Mjesne zajednice, dok su postojale, vrlo su uspješno bez birokratskog aparata rješavale sva pitanja komunalnog i socijalnog života u svojim naseljima te volonterskim radom i dobrovoljnim doprinosima, uz namjenska sredstva iz proračuna općina, snažno obogatile Hrvatsku.

## 1.2. Organizacija teritorija od 1992. do 2009.

Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. i Zakonom o područjima županija, gradova i općina iz 1992. umjesto 103 općine i gotovo 4.000 mjesnih zajednica utvrđeni su kao teritorijalne jedinice lokalne samouprave 418 općina i 69 gradova te kao jedinice lokalne uprave i samouprave 20 županija, kao i Grad Zagreb s položajem i ovlastima grada i županije. Do 2006. osnovano je novih 69 općina, a 58 postojećih dobilo je status grada. Sada postoji 429 općina, 126 gradova, 20 županija i Grad Zagreb ili ukupno 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Povijesno gledano, uvijek je na području Republike Hrvatske bilo približno jednak broj općina, izuzev razdoblja od 1967. do 1992., kad su ukinuti kotari, a njihove su nadležnosti prenesene na općine. Broj općina smanjen je na 103. Premda je općina najstabilnija jedinica podjele teritorija (ne samo u Hrvatskoj povijesti nego i u Europi), broj općina dosta oscilira. Ta oscilacija u Hrvatskoj je u rasponu od 300 do 500 općina. Razlozi su različiti, a najčešće se spominju politički i tradicijski.

I danas u Hrvatskoj (unatoč 30 takvih općina koje imaju manje od 1.000 stanovnika) u prosjeku općine imaju nešto više od 3.000 stanovnika, a gradovi imaju u prosjeku nešto više od 18.000 stanovnika. Ti prosjeci Hrvatsku svrstavaju među većinu država Europe. U Francuskoj ili Švicarskoj, na primjer, ima općina koje imaju jedva 100 stanovnika. One ne čine nikakav problem državi jer ih građani vode i opslužuju na volonterskoj osnovi (iz ljubavi prema svojoj općini, zbog tradicije i sl.).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Od 1992 do 1995. u ratu za nezavisnost Hrvatske velik broj građana srpske nacionalnosti napustio je Hrvatsku, a stotine sela ostalo je pusto (Divoselo, Čitluk, Mogorić,

Jačanjem državne uprave, naročito nakon 1995., počela je i birokratizacija lokalne samouprave nalik na državnu birokraciju. Time je oslabljen utjecaj građana na demokratski razvoj lokalne samouprave.

### 1.3. Problemi s velikim brojem općina i gradova

Povod da se preispita opravdanost velikog broja općina i njihove administracije, koja se financira, dotira ili prima pomoć iz državnog proračuna ili uživa različite povlastice, jest gospodarska i financijska kriza. Traži se ukidanje relativno velikog broja općina (po nekima 150, po nekima čak 400) da bi se smanjili proračunski rashodi i možda »uštedjelo« nekoliko milijuna kuna.

O pitanjima broja jedinica lokalne samouprave, njihova mjesta i uloge u sustavu države i o njihovim cjelovito reguliranim ovlastima raspravljalo se na nekoliko znanstvenih skupova, naročito od 2000. do 2004., pri donošenju izmjena i dopuna Ustava iz 1990. i novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. S druge strane, gospodarski subjekti, upozoravajući na štetnost državne birokracije i centralizacije države za gospodarski razvoj, traže decentralizaciju i debirokratizaciju države.

Kriza može biti poticaj da se odgovorno razmotri i pitanje cijene funkcioniranja lokalne samouprave u sustavu države. No, pritom ne bi trebalo razmatrati samo pitanja cijene i ukidanja jednog broja općina koje nemaju financijsko pokriće iz vlastitih izvora, nego i pitanja troškova državne uprave, centralizacije državne izvršne vlasti i etike funkcioniranja cjelokupnog državnog sustava.

Nema sumnje da je dio općina i gradova nastao kao rezultat borbe za prestiž političkih stranaka. Unatoč tome, ishitreno bi bilo ukidati bilo koju općinu ili grad administrativnim putem, prije no što se utvrde i ukupnom građanstvu predoče, pored političkih, i znanstveni te stručni kriteriji u vezi s mjestom i ulogom lokalne samouprave u sustavu države, poslovi koje će pojedine općine biti dužne obavljati, materijalni i drugi uvjeti za njihovo obavljanje, itd. Iznimaka od pravila će biti. Primjerice, negdje će trebati osnovati općinu: u pograničnim naseljima, na otocima, u planinskim predjelima s malim brojem stanovnika odnosno na područjima od posebne državne skrbi. Inicijator osnivanja takvih općina, tj. država, mora zakonom

---

Medak, Raduč, Ploče, srpska naselja u Krbavskoj dolini, Dalmatinskoj zagori, itd.). U nekim naseljima ostala je tek desetina stanovnika. Tako se, na primjer, u općini Civljane od 1.682 stanovnika ostalo svega 137.

osigurati uvjete i dodatna sredstva. Već sad Zakon regulira različita prava i ovlasti za općine i gradove pa bi ubuduće i pri dodjeli poslova i ovlasti koje jedinice lokalne samouprave moraju obavljati trebalo regulirati politipske općine i gradove.

Zbog tradicijskih i nekih drugih povijesnih okolnosti građani mogu odlučiti volonterskim radom nadoknaditi manjak materijalnih uvjeta te im i takva rješenja treba omogućiti. Volonterski rad već je ozakonjen za vijećnike općine, grada i županije i neke funkcionare.

Zakonom treba preciznije usmjeriti općine i gradove na međusobnu suradnju radi učinkovitijeg pružanja lokalnih javnih dobara i usluga, putem zajedničkog planiranja i rješavanja pitanja osnovnog školstva, primarne zdravstvene zaštite, infrastrukture i drugih potreba građana.

Kao što zakonom treba regulirati poslove lokalne samouprave koje su općine ili gradovi *dužni* obavljati da bi opravdali svoje postojanje, tako se zakonom mogu utvrditi i jasni kriteriji za to koji se postotak ukupnih prihoda općine odnosno grada može odvojiti na plaće funkcionara i za rad stručnih službi. Ako takvih sredstava nema ili ih nema u dovoljnoj mjeri, jedinica lokalne samouprave opstat će samo na volonterskom radu i na suradnji sa susjednim općinama odnosno sa svojim prirodnim gradskim centrom.

U svakom slučaju već se sada zakonom može regulirati da se sredstva iz državnog proračuna dodijeljena općinama odnosno gradovima i sredstva koja su rezultat povlastica (općine od posebnog društvenog interesa) mogu trošiti samo za ostvarivanje programa razvoja, a ne za osobne izdatke. Takva regulacija u kratkom bi roku uklonila slabosti – na koje se s pravom upozorava u nekim jedinicama lokalne samouprave. Te su slabosti rezultat manjkavosti propisa, birokracije centralne države i loše usmjerenog državnog nadzora. Naime, državni nadzor svodi se na formalnu kontrolu postupaka i akata tijela lokalne samouprave i posebno na to kako lokalna samouprava obavlja prenesene joj poslove državne uprave, a daleko manje na to kako troši sredstva poreznih obveznika, kako i koliko obavlja svoje obveze prema građanima, kako rješava probleme građana, koliko se brine za ukupni razvoj sredine koja ju je upravo zato i uspostavila.

Za razliku od nužnosti *decentralizacije* poslova i ovlasti koje trebaju obavljati jedinice lokalne samouprave, nužno je *centralizirati* tehničke i administrativne poslove u tijela središnje državne uprave, u županije, velike gradove ili gradove koji su prirodna središta za više općina koje ih okružuju. Suvremena tehnologija i informatika to omogućuju. To je put ne samo uštede sredstava poreznih obveznika nego i nove kvalitete te debirokri-  
zacije lokalne samouprave.

## 1.4. Broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi

U lokalnoj samoupravi bilo je 2008. ukupno oko 66.800 zaposlenih. Od toga u tijelima svih lokalnih jedinica (429 općina, 126 gradova, 20 županija i Grad Zagreb) bilo je zaposlenih 13.941. U komunalnim društvima (u svim županijama uključujući i Grad Zagreb, postoje ukupno 174 komunalna društva) zaposleno je 45% ili oko 29.370 zaposlenika, a kod proračunskih korisnika lokalnih jedinica ukupno je zaposleno oko 35% ili 23.550 osoba (Bajo, 2009). Među te zaposlenike spadaju i oni koji obavljaju prenesene poslove državne uprave u gradskim uredima Grada Zagreba.

Podaci govore da je najmanje zaposlenih na administrativnim i stručnim poslovima u općinama. Svega, u 429 općina zaposleno je 3.376 zaposlenika ili prosječno 8 zaposlenika po općini. Pritom naravno u nekim općinama ima i 15 zaposlenih, dok ih je u drugima svega dva ili tri. Broj zaposlenih u općinama možda i nije prevelik ako će općinama biti utvrđeni poslovi koje će morati obavljati, kad se to odredi zakonom (tj. pojedinim zakonima) u skladu s Ustavom i čl. 19/2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Stoga, ako je država odlučila smanjiti broj općina i gradova, i broj zaposlenih u njima, mora imati za to (znanstveno i stručno) utemeljene razloge. I to ne samo financijske, poštujući Ustav.

## 2. Ustavna i zakonska regulacija lokalne i područne (regionalne) samouprave

### 2.1. Ustavna regulacija lokalne samouprave

Člankom 1. Ustava u Republici Hrvatskoj kao demokratskoj i socijalnoj državi vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Čl. 4. unosi bitnu novinu u položaj i ulogu lokalne i područne (regionalne) samouprave u sustavu državne vlasti: »U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.«

Zato je Ustav i nomotehnički odvojio državnu vlast od prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu tako da je državnu vlast regulirao u glavi IV. Ustrojstvo državne vlasti (čl. 70.–124.), a lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u glavi VI. (čl. 132.–137.). Čl. 132.

Ustava jamči građanima pravo na lokalnu samoupravu putem predstavničkih tijela izabраних на слободним и тајним изборима и непосредно, путем зборова, референдума и других облика непосредног одлучивања. Наčелно је (чл. 134.) регулиран и локални круг послова које обављају јединице локалне самоуправе. То су прије свега послови којима се непосредно остварују потребе грађана а који се односе на »уређење насеља и становања, просторно и урбанистичко планирање, комуналне дјелатности, бригу о дјеці, социјалну скарб, примарну здравствену заштиту, одгој и основно образовање, културу, тјелесну културу и спорт, заштиту потрошача, заштиту и унапређење природног околиша, протупожарну и цивилну заштиту«.

Државни послови, као што су обрана државе, ванјски послови, царине, државни надзор, законодавна дјелатност, макропланирање, и усмјеривање развоја државе и друштва у свим подручјима остају темелјни послови државе. Међутим, послови од непосредног и svakodnevnog интереса за грађане припадају локалној самоуправи у складу с уставним начелима и Повелјом о локалној самоуправи Вијећа Европе. Уставом су, дакле, оквирно утврђени послови локалног дјелокруга који се конкретније расподјелјују законом тако да »приликом додјелјивања тих послова предност ће имати она тјела која су најближа грађанима«, а то су према чл. 133. Устава прије свега опćине и градови те облици мјесне самоуправе као што су мјесни одбори. Сlijedom тих одредба, чл. 137. Устава утврђује прavo јединица локалне самоуправе »на vlastite приходе којима слободно распoлажу у обављању послова из својег дјелокруга«. Ти приходи морају бити размјерни овlastима јединица локалне самоуправе утврђене Уставом и законима. Истичући начела Устава о локалној самоуправи као темелјно полaзиште за законску регулацију, треба рећи да је и Европска повелја о локалној самоуправи такодер битан темелј законске регулације локалне самоуправе. Она у уводном дијелу наглашава да су »локалне јединице један од главних темелја svakог демократског sustava« да је прavo грађана да *sudjeluju u upravljanju јавним poslovima* једно од демократских начела која су заједничка свим државama чланицама Вијећа Европе те да постојање локалних јединца *odgovornih грађанима* омогућаје učinkovitu управу.

У веzi с актуалном територијалном организацијом подручја опćина и градова у Хрватској треба имати у виду и чл. 5. Европске повелје према којем »при svakoj промјени локалног подручја, претходно ће се тражити мишљење dotичне локалне јединице, ако је могуће референдумом тамо gdje то закон допушта«.

## 2.2. Temeljni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

U skladu s Ustavom iz 1990. donesen je temeljni Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi koji je bio na snazi (uz izmjene i dopune) do 2001. Tada je donesen novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Lokalnu samoupravu reguliraju i Zakon o Gradu Zagrebu, Zakon o područjima županija, gradova i općina, Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, kao i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Temeljni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi podijeljen je na 12 poglavlja s ukupno 111 članaka. Samoupravni djelokrug općine, grada i županije reguliran je u glavi III. koja ima sedam članaka. Svega šest članaka (18., 19., 19.a, 20., 21. i 22.) odnosi se na samoupravni djelokrug općine, grada i županije. Ti članci gotovo doslovno ponavljaju načelne odredbe čl. 134/1. i 134/2., a čl. 23. ponavlja odredbu čl. 116/2. Ustava. Umjesto da se tim člancima pobliže urede bar neki poslovi i ovlasti tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, na što upućuje Ustav u čl. 134/3., Zakon u čl. 19/2., 19.a/2. i 20/2. upućuje na posebne zakone koji će odrediti koje će poslove općine, gradovi, veliki gradovi i županije biti dužni organizirati te koje mogu obavljati.

Upravo ostvarivanje tih normi ključ je decentralizacije poslova i ovlasti države na općine, gradove i županije, financijske decentralizacije i debirokratizacije državne vlasti (prvenstveno državne uprave). To je pitanje ostvarivanja demokratske, pravne i socijalne države. To je pitanje smisla i svrhovitosti lokalne samouprave u sustavu države.

U glavi IV. Zakona regulirana su pitanja mogućnosti neposrednog odlučivanja građana. Zakon je u tri članka, ponavljajući odredbu čl. 132/3. Ustava, uredio tehnička pitanja, ali nema nijedne odredbe prema kojoj bi općina ili grad morali raspisati referendum ili bar održati kvalificirane zborove birača kad je riječ, na primjer, o prenamjeni ili otuđenju zajedničke imovine građana kojom prema čl. 67. Zakona upravljaju jedinice lokalne samouprave, premda su javnosti poznate znatne štete i zloporabe gospodarenja tom imovinom nekih općinskih načelnika i gradonačelnika odnosno općinskih ili gradskih vijeća, bez ikakvih posljedica za štetočine. U glavi VII. Zakona odredbom čl. 57. (u skladu s odredbom čl. 133/4.



Ustava koji fakultativno regulira mjesnu samoupravu) regulira se da se mjesni odbor osniva statutom jedinice lokalne samouprave, a odredbom čl. 59. da se djelokrug i ovlasti mjesnog odbora, osnove pravila i druga pitanja uređuju statutom jedinice lokalne samouprave (usprkos tome što prema čl. 66. Zakona mjesni odbor ima pravnu osobnost).

Većina članaka Zakona uređuje organizacijsko-tehnička pitanja, osim čl. 67. i 68. koji reguliraju pravo upravljanja pokretnim i nepokretnim stvarima te imovinskim pravima i odlučivanja o njima, a djelomično i izvore financiranja jedinica lokalne samouprave (u skladu s Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi).

### 2.3. Regulacija lokalne samouprave u drugim zakonima

Pojedina pitanja lokalne i područne (regionalne) samouprave reguliraju i Zakon o sustavu državne uprave, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Zakon o udrugama te zakoni koji se odnose na područje obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne skrbi, kulture, itd.

Bilo bi očekivati da opsežna normativa omogućuje općinama i gradovima kao temeljnim jedinicama lokalne samouprave da ispunjavaju svoju ustavnu ulogu u sustavu države. Nažalost, nijedan od nabrojanih zakona, pa ni temeljni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (izuzev formalnih pitanja), ne uređuje cjelovito nijedno pitanje poslova i ovlasti jedinica lokalne samouprave i njihovo adekvatno financiranje.

Za funkcioniranje lokalne samouprave od posebne je važnosti Zakon o sustavu državne uprave u cjelini i posebno novoustrojeno Ministarstvo uprave. To ministarstvo, na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave iz 2009., obavlja između ostalog: upravne i stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave; stručno osposobljavanje i usavršavanje te ravnopravni položaj zaposlenih u državnoj upravi i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; poslove upravnog i inspekcijskog nadzora u svim tijelima državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, itd.

Postavlja se pitanje može li lokalna samouprava uopće funkcionirati u centraliziranoj državi, u uvjetima monopola tijela središnje državne uprave u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, u sustavu birokratskih odnosa države prema privatnom i javnom sektoru gospodarstva, javnim službama i građanima u svim sferama gospodarskog obrazovnog, zdravstvenog i socijalnog života.

Centralizirana država nedosljedno ostvaruje ustavna načela, napose ono iz čl. 4. Ustava kojim je državna vlast ograničena »Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu«. I dok nije bilo »mogućnosti« (ili političke volje) da se поближе urede poslovi i ovlasti tijela lokalne samouprave, toliko su do u detalje u glavi X. s 12 članaka regulirana pitanja državnog nadzora i zaštite lokalne i područne (regionalne) samouprave (pri čemu je »zaštita« regulirana tek marginalno).

Prema tome, recesija ne bi trebala dovesti do ukidanja bilo koje općine u Hrvatskoj protiv volje građana. Upravo suprotno: dok se ne utvrdi koje će poslove općine, gradovi i županije biti dužni obavljati u svom samoupravnom djelokrugu da bi opravdali svoje postojanje, neće se moći utvrditi koje od postojećih 556 jedinica lokalne samouprave imaju materijalne, kadrovske, socijalne i druge zakonske uvjete postojanja. Kad bi takvi poslovi i uvjeti bili utvrđeni od središnje države zakonom, nijedna jedinica lokalne samouprave ne bi se mogla ustrojiti prema subjektivnim kriterijima odnosno volji pojedinaca, grupe građana ili političkih stranaka.

### 3. Neki prijedlozi za unapređenje lokalne samouprave

Temeljni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao i drugi zakoni koji reguliraju poslove i ovlasti lokalne i područne (regionalne) samouprave, sada nedovoljno konkretiziraju provedbu ustavnih načela i načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi. To donekle potvrđuju i Strategija reforme državne uprave koju je usvojila Vlada te Prijedlog nacionalne strategije za funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju. Te strategije i programi pripremljeni u Vladi i Hrvatskom saboru usmjereni su prvenstveno na jačanje državne uprave s ciljem povećanja njezine efikasnosti, smanjenja uloge lokalne samouprave kao subjekta države odnosno njezinog podređivanja državnoj upravi.

Zato i parcijalne promjene, kao kad su neke ovlasti županije povjerene velikim gradovima (2005.) ili neposredni izbor načelnika, gradonačelnika i župana (2008./09.), bez cjelovitog sagledavanja mjesta i uloge lokalne samouprave u demokratskom sustavu države, neće bitno pridonijeti ostvarenju temeljnih zasada Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Za prevladavanje stanja u kojem se nalazi lokalna samouprava nužno je da se:

1. generalnom klauzulom utvrde lokalnoj samoupravi djelokrug i ovlasti u svim područjima koje navodi Ustav u čl. 134. te da se utvrde po-

- slovi koje je jedinica lokalne samouprave dužna obavljati i one koje jedinica lokalne samouprave može obavljati ako ima za to uvjete;
2. decentralizira financijski i porezni sustav, uskladi s generalnom klauzulom i načelima Ustava i Europske povelje te osiguraju izvori financijskih sredstava za racionalno i gospodarstveno ostvarivanje zakonom utvrđenog djelokruga;
  3. u skladu s čl. 4. i čl. 132.–137. Ustava, izdvoji lokalna i regionalna samouprava iz sustava državne uprave u zasebno tijelo za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu odgovorno Saboru (i Vladi). Jedino na taj način može se osigurati lokalnoj samoupravi autonomni razvoj;
  4. odgovornost za rad, ne samo moralno-političku nego i materijalnu, snose pojedinci pred građanima i pred predstavničkim tijelima te za to nadležnim sudovima;
  5. sustavom permanentne edukacije službenika, namještenika i volontera osigura kvalitetno i odgovorno funkcioniranje lokalne samouprave. Zadatak edukacije morao bi biti jedan od poslova županijske uprave, uprave velikih gradova za svoje područje. Stručni kadrovi u tim jedinicama morali bi u opisu poslova imati obvezu edukacije službenika i namještenika, ali i vijećnika, u suradnji sa stručnjacima udruga županija, gradova i općina, fakulteta i drugih odgovarajućih stručnih organizacija, putem stručnih tečajeva, savjetovanja, predavanja itd. za svoje područje. U okviru programa odgovarajućih fakulteta: pravnog, ekonomskog, politološkog itd., treba za to golemo područje prava na samoupravu ustrojiti i katedre za lokalnu samoupravu na kojima bi se permanentno obrazovali kadrovi za obavljanje poslova u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi;
  6. ugradi volonterski rad u sustav lokalne samouprave kao posebnu vrijednost koju njeguje i na koju se oslanja svaka jedinica lokalne samouprave. Volonterski rad zaslužuje da se i putem statuta lokalnih jedinca utvrdi kao vrijednost za koju se odaju javna priznanja, pohvale i drugi oblici vrednovanja tog oblika sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi.
  7. Ustavnim zakonom cjelovito regulira lokalna i područna (regionalna) samouprava.

U cjelovito reguliranoj lokalnoj samoupravi svako ljudsko pitanje i problem, bez obzira na to je li riječ o fizičkoj sigurnosti čovjeka i njegove imo-

vine, obrazovanju, zapošljavanju, rješavanju socijalnih pitanja, borbi protiv društvene delinkvencije (kriminala, droge, alkoholizma itd.), zasigurno je moguće bolje i efikasnije rješavati nego što to može državna uprava. U novim uvjetima bit će i uloga decentralizirane i stručne državne uprave i uloga sudova od velike koristi kad i gdje pojedinac ili vijeće krši Ustav i zakone, uzurpira lokalnu vlast, na štetu građana lokalne zajednice.

## Literatura

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

### COMMENTS ON LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN CROATIA

#### *Summary*

*The author deals with the development of territorial organisation in Croatia between 1886 and 1992 and between 1992 and 2009. He comments on the claims that there are too many municipalities, towns and counties, and proceeds with the opinion about the employment records. The paper contains an analysis of legal regulation of local self-government in the Constitution, the Law on Local and Regional Self-Government, and a number of other laws. It stresses the flaws of these pieces of legislation as one of the basic indicators and possible causes of insufficient decentralisation. The author opposes the opinion that there are too many local self-government units by enumerating several arguments according to which it is first necessary to determine a much wider self-government scope, to ensure sufficient local financial sources to perform services for the citizens, to direct local units to more flexible inter-municipal cooperation, to deal with ethical standards, and to create other conditions for normal functioning of local and regional self-government. Only after that comprehensive task has been completed, it will be possible to determine which units do not meet basic conditions for survival. The paper contains a number of suggestions for legal framework improvements and improvements with regard to the functioning of territorial self-government. If these suggestions were realised, it would be possible to reduce the high level of centralisation and bureaucratisation of Croatia, to the benefit of its citizens and its economy.*

Key words: *local and regional self-government – Croatia, decentralisation, municipalities, towns, counties, self-government scope, territorial organisation*