

Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave

*Ivan Koprić**

UDK 352. 075

Izvorni znanstveni rad

Primljeno 15. XII. 2004.

Prihvaćeno 21. XII. 2004.

Obrađene su germanska, francuska i engleska tradicija u određivanju lokalnih poslova. Istaknuto je značenje načela subsidijarnosti koje traži da se svaki javni posao obavlja na onoj najnižoj razini koja ga je u stanju kvalitetno obaviti. Lokalni se samoupravni poslovi mogu odrediti pomoću dvije oprečne pravne tehnike – općom klauzulom ili enumeracijom. U samoupravnom se djelokrugu može razlikovati minimalni, obligatorni, naloženi djelokrug od fakultativnog djelokruga. Pored poslova iz vlastitog, samoupravnog djelokruga lokalne samoupravne jedinice mogu obavljati i prenesene poslove državne uprave (preneseni djelokrug). Navode se tipični lokalni poslovi.

U Hrvatskoj je ustavnim i zakonskim promjenama iz 2000.–2001. usvojeno načelo subsidijarnosti te je značajno proširen lokalni samoupravni djelokrug. Izlažu se prijedlozi za nastavak decentralizacije, kao i liste lokalnih poslova koje bi lokalne jedinice mogle preuzeti odmah te u narednom desetogodišnjem periodu.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Hrvatska, lokalni poslovi, načelo subsidi-jarnosti, samoupravni i preneseni djelokrug, decentralizacija

I. Uvod**

Javni poslovi su oni poslovi koji se obavljaju u javnom interesu a utvrđuju ih legitimna politička tijela neke zemlje. Javni poslovi mogu predstavljati odgovornost isključivo središnje države, ako je riječ o centraliziranim zemljama. U decen-

* Dr. sc. Ivan Koprić, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

** Rad se temelji na nekim dijelovima autorovih ranijih radova, i to: Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija (*Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 47, br. 5/1997: 497–559) i Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa (*Hrvatska javna uprava*, god. 2, br. 3/2000: 391–436). Korišteni su i neki dijelovi dosad neobjavljenog *policy* modela *Pravni položaj i nadležnosti lokalne samouprave* koji je autor koncipirao i napisao, uz određene pripremljene priloge članova ekspertnog tima (Ivan Koprić, voditelj, prof. dr. sc. Željko Pavić, mr. sc. Ivan Šprajc, mr. sc. Davor Brunčić i Greta Augustinović-Pavičić), u okviru projekta *Decentralizacija javne uprave* (Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2002.). Odgovornost za završnu verziju *policy* modela isključivo je autorova.

traliziranim zemljama dio javnih poslova u odgovornosti je samoupravnih jedinica na nižim razinama teritorijalnog sustava.

Usprkos harmonizaciji sustava lokalne samouprave u suvremenoj, sve povezanijoj Europi još uvijek postoje razlike u načinu određivanja lokalnih poslova, kao i pravne i druge razlike među kategorijama lokalnih poslova. U određivanju lokalnog djelokruga mogu se razlikovati tri u izvjesnoj mjeri različite tradicije. Francuski je model sve donedavno, usprkos politici umjerene decentralizacije započete još 1980-ih, bio obilježen centralističkim duhom i načinom razmišljanja. Na germanskim područjima razvila se snažna tradicija političke decentralizacije. Pored njih vrijedi istaknuti i engleski, višestruko specifični model određivanja lokalnih poslova.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje: EPLS ili Povelja) utemeljena je na načelu supsidijarnosti i političke decentralizacije te je najbliža germanskom modelu lokalne samouprave. I u pogledu lokalnih poslova Povelja je preuzela kategorije i načela germanskog modela.

Hrvatska je ratificirala minimalni broj odredaba Povelje te je Povelja postala dio unutrašnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, s nadzakonskom pravnom snagom. Premda među ratificiranim odredbama nije bila ona koja sadrži načelo supsidijarnosti, ono je postalo ustavno načelo Promjenama Ustava iz 2000. Od uvođenja institucije lokalne samouprave Ustavom Republike Hrvatske iz 1990., hrvatski sustav karakterizira relativno skućeni lokalni djelokrug, koji se ipak naročito od 2000. nadalje značajno proširio, kao i njegovo nedovoljno jasno definiranje.

Pored brojnih pitanja koja su postojala tijekom funkcioniranja *sustava lokalne samouprave i uprave* u periodu do 2001. godine, tijekom procesa decentralizacije pojavio se niz praktičnih problema u vezi s reguliranjem, odlučivanjem, obavljanjem i financiranjem novih lokalnih poslova. S gledišta dugoročnih interesa zemlje, njezine modernizacije i razvoja, pred decentralizacijsku se politiku postavlja još niz zadataka. U radu se ističu i prijedlozi za daljnje unaprjeđenje sustava lokalne i regionalne samouprave koji se odnose na djelokrug samoupravnih jedinica.

II. Različite europske tradicije u lokalnih poslova

1. Francuska centralistička tradicija

U nastanku koncepta vlastitih, samoupravnih poslova lokalnih jedinica značajnu je ulogu odigrala teorija o prirodnim pravima općine razvijena u Francuskoj u predrevolucionarno vrijeme, vrijeme utvrđivanja idejnih temelja građanske revolucije (Šmidovnik, 1995: 32–33). Zbog toga se vlastiti djelokrug naziva još i naravnim, prirodnim djelokrugom lokalnih jedinica (Krbek, 1960: 68). Kao i cjelokupna škola prirodnog prava, ova je teorija, kako je formulirana u svojoj zreloj dobi, bila dio ideološkog fronta mlade građanske klase u borbi protiv vlasti apso-

lutnog monarha (Perić, 1980: 215–225). Njezin univerzalizam ogleda se i u utjecaju koji je cjelokupna škola, pa i teorija o prirodnim pravima lokalnih jedinica izvršila u drugim zemljama. U Francuskoj su ju u godinama građansko-demokratske revolucije na praktično-političkom planu značajno zastupali žirondinci, koji su, međutim, tijekom političkih borbi razmjerno brzo marginalizirani. Nakon toga prodrla je najprije u Belgiju (Ustav iz 1831.), zatim polovicom XIX. stoljeća (revolucija 1848.) u Njemačku i Austriju. Na taj način su se i hrvatski krajevi, zajedno s drugim područjima srednje Europe, našli pod njezinim utjecajem (Šmidovnik; 1995: 33; Krbek, 1960: 66–68).

Povijesne okolnosti dovele su, međutim, vrlo brzo do ponovnog jačanja centralizma u Francuskoj. Centralizacija je osobito provođena za vrijeme Napoleonove vladavine. Početak takvog razvoja, međutim, datira još od prije. Uzroci su mu ponajprije nedjelotvornost i kaos nastali uslijed radikalne decentralizacije već na samom početku 1790-tih, povezano s općim teškim prilikama u zemlji i opasnošću izvana (tako Moreau, 1995: 110–111). Takvom je razvoju, uz to, značajno pridonijela i borba za vlast suprotstavljenih građanskih frakcija. Radi se o borbi između žirondinaca, zastupnika jake komunalne autonomije, “koji su imali snažna uporišta u većini departmana, a napose u departmanskim i komunalnim organima vlasti”, i montanjara, koji su imali prevlast u Konventu (Sokol, 1989: 142). Bilo kako bilo, ovakav je razvoj prema (re)afirmaciji centralizma ostavio značajnog traga na položaj lokalnih jedinica, pa onda i na režim vlastitih, samoupravnih poslova lokalnih jedinica u Francuskoj, kao i u zemljama pod njezinim utjecajem.

Francuska upravna doktrina, odražavajući tradicionalno centralističko uređenje države, razlikuje decentralizaciju od dekoncentracije, što je povezano s razlikovanjem lokalne zajednice od upravne jedinice. Upravna jedinica je interna organizacijska jedinica središnjih nadležstava (centralnih upravnih organizacija). Ona obuhvaća dio državnog teritorija koji predstavlja okvir za funkcioniranje državnih upravnih službi, a nema pravnu osobnost. Postoje takve regionalne, okružne i lokalne ekspoziure središnje vlasti. Na čelu su im od središnje državne vlasti imenovani visoki državni dužnosnici. Povjeravanje nekih državnih upravnih poslova takvim jedinicama naziva se *dekoncentracijom*. Odnosi između središnjih organa i upravnih jedinica utemeljeni su na načelu vrlo čvrstog hijerarhijskog nadzora (*contrôle hiérarchique*). Lokalni elementi centralnih poslova u Francuskoj se obavljaju uglavnom putem takvih dekoncentriranih područnih upravnih jedinica (Ivanišević, 1987: 169).

Lokalne jedinice su, s druge strane, načelno samostalne. One su pravne osobe javnog prava, ograničenog teritorija, s organima utemeljenim na lokalnim političkim izborima. Povjereni su im specifični, lokalni poslovi, što se naziva *decentralizacijom*. U pogledu određenja lokalnih poslova vlada monistička formulacija – poslovi koji su lokalnim jedinicama u Francuskoj povjereni od središnje državne vlasti ulaze u njihov vlastiti djelokrug (Šmidovnik, 1995: 39). Francuska ne poznaje dvodijelu poslova lokalnih jedinica na vlastite i prenesene. Iz toga se, međutim, ne može izvesti zaključak o većoj autonomiji lokalnih jedinica, barem ne bez daljnje analize u vezi s nadzorom središnjih organa nad njima. U tom pogledu prijelomna je bila 1982. godina.

Lokalne su jedinice do tada bile podvrgnute upravnom tutorstvu, skrbništvu (*tutelle administrative*). Upravno skrbništvo je doduše bilo blaže od hijerarhijskog nadzora, ali je još uvijek u iznimno velikoj mjeri zadiralo u autonomiju lokalne jedinice. Obuhvaćalo je nadzor akata lokalnih organa, ali i samih tih organa. Nadzorni organi imali su ovlasti raspuštanja komunalnog vijeća, poništenja akata tog organa, donošenje akata umjesto komunalnog vijeća, itd.¹ Zakonom od 2. ožujka 1982. upravno je skrbništvo zamijenjeno upravnim nadzorom, koji je uglavnom ograničen na kontrolu zakonitosti akata lokalnih jedinica, kao i na nadzor proračuna² (Moreau, 1995: 106–107, 116–117; Šmidovnik, 1995: 33, 39–40; Ramljak, 1990: 52–53; Pusić, 1985: 222–223; Đorđević, 1957: 23–26; Krbek, 1932: 268–270).

Novi val decentralizacije nastupio je usvajanjem ustavnog zakona od 1. ožujka 2003. kojim se usvaja decentralizirani model organizacije francuske države. Teritorijalne su jedinice tim zakonom dobile veće garancije autonomije, pravo opće regulacije (*pouvoir réglementaire*), te financijsku autonomiju. Djelokrug im je široko definiran općom klauzulom, dok je uloga predstavnika središnje države ograničena. U pripremnim tekstovima izričito se spominje i načelo supsidijarnosti, kao jedno od načela koje snažno podupire decentralizaciju (Ivanc, 2004: 275–277).

Razlikovanje između dekoncentracije i decentralizacije prihvatili su i autori koji su bili pod utjecajem francuske doktrine. Na prostorima bivše Jugoslavije francusku su terminologiju prihvatili uglavnom srpski³ (Stjepanović, 1954: 166), ali i neki drugi pisci. Tako Krbek, premda ističe da “nema principijelne razlike između decentralizacije unutar državne uprave (tzv. dekoncentracija ili administrativna decentralizacija) i decentralizacije po samoupravama” (1932: 268), ipak u osnovi prihvaća francusko razlikovanje između decentralizacije i dekoncentracije. To opravdava sasvim praktičnim razlozima: “Ovo lučenje između upravne decentralizacije i upravne dekoncentracije od izvjesne je praktične koristi naročito kod tipa unitarističke države, prema tome i za naše pozitivno pravo.” (1932: 270). Kasnije, međutim, on to razlikovanje zabacuje (Krbek, 1960).

2. Germanska tradicija političke decentralizacije

Za razliku od naglašenog centralizma u Francuskoj, na njemačkom, a i na područjima pod njemačkim (i austrijskim) utjecajem dolazi do izražaja snažni dualizam između državne uprave i samouprave. Razlozi su praktično-političke

¹ Detaljnije o tim ovlastima v. u Pusić, 1985: 223. Vrlo detaljno o funkcioniranju francuskih lokalnih jedinica v. u Ivanišević, 1987: 146–151 i 168–170.

² Zakonom od 2. ožujka 1982. započeta je značajna reforma francuske javne uprave. Nastavljena je nizom kasnijih zakona, a izraz je, po Montricheru, “radikalne” politike decentralizacije. – Montricher, 1996: 268–271.

³ Stjepanović pod dekoncentracijom misli na “takav blaži oblik centralizma, kod koga je pravo odlučivanja o što većem broju upravnih predmeta preneto na područne srednje i niže organizacione jedinice”. S druge, pak, strane govori o administrativnoj decentralizaciji “posebno putem samouprave u raznim oblicima” (1954: 162).

naravi. Kao što primjećuje Krbek, “opreka između državne uprave i samouprave najoštrija (je) u državama gdje je monarh zadržao veću vlast, ili u režimima koji su se neposredno razvili iz takva režima” (1960: 66–67). Drugim riječima, ukoliko je otpor starog feudalnog režima odnosno monarhijskog uređenja, kakvo je u to doba postojalo baš u Njemačkoj i Austro-Ugarskoj, bio čvršći, utoliko su i zahtjevi mlade, liberalne buržoazije, utemeljeni na načelima prirodno-pravne škole, bili izraženiji i odlučnije postavljani. Ipak, zbog svega toga, “prilikom uvođenja lokalne samouprave nije došlo ... do eliminiranja u vrijeme apsolutizma formirane teritorijalne upravne organizacije i njezina zamjenjivanja organima lokalne samouprave, nego je došlo do neke vrste nadopunjavanja postojeće upravne organizacije organima lokalne samouprave” (Ramljak, 1982: 204).

Takav dualizam je na razini doktrine našao svoj izraz u razlikovanju dvostrukog i jednostrukog upravnog kolosijeka te u razlikovanju, kod jednostrukog kolosijeka, poslova lokalnih jedinica na vlastite i prenesene. Kod dvostrukog kolosijeka poslovi vezani uz lokalna područja obavljaju se i u okviru lokalnih samoupravnih jedinica i pomoću lokalnih ekspozitura središnjih nadležstava. Ako se svi lokalno vezani poslovi obavljaju u okviru lokalnih samoupravnih jedinica, govori se o jednostrukom kolosijeku. U tom slučaju organi lokalnih jedinica obavljaju i vlastite poslove tih jedinica, ali i državne poslove koji su na njih preneseni⁴ (Perić, 1981: 97; Mratović et al., 1981: 344).

Razlikovanje vlastitih i prenesenih poslova bilo je osobito prisutno u austrijskom Zakonu o općinama iz 1849., a i u kasnijim propisima⁵ (Krbek, 1960: 68). Lokalne jedinice obavljaju poslove iz vlastitog djelokruga krećući se u okvirima ustava i zakona, dakle, s visokim stupnjem samostalnosti. Uz to, one obavljaju i državne poslove odnosno poslove državne uprave koji su im izričito povjereni od strane za to ovlaštenih središnjih državnih organa. U toj sferi, sferi prenesenih poslova njihovo je djelovanje manje samostalno, tako da su podvrgnute izraženijem utjecaju i nadzoru države⁶.

Njemačke komune zapravo obavljaju tri skupine poslova, od kojih su dvije u njihovom vlastitom, a jedna u prenesenom djelokrugu. U vlastitom djelokrugu one obavljaju poslove koje same odrede (fakultativni samoupravni poslovi), ali i

⁴ Razlikovanje vlastitih i prenesenih poslova prvi je put bilo provedeno u Francuskoj 1789. Odatle je izvršilo utjecaj na njemačku doktrinu i praksu pravne regulacije. Sami izrazi udomačili su se na germanskom području sredinom XIX. stoljeća. – Ramljak, 1982: 101.

⁵ I ovdje je stvarni razvoj umnogome zavisio o političkoj situaciji i odnosima političkih snaga, a ne toliko o idejama i načelima. Monarh je, kako opisuje Krbek, bio sklon omogućavati lokalnu autonomiju da bi lokalne samoupravne jedinice mogao koristiti kao protutežu svom izravnom takmacu – parlamentu. Suprotno tome, u zemljama s republikanskim uređenjem nastojalo se ostvariti neku mjeru supremacije parlamenta, što nije uvijek bilo spojivo s jačanjem lokalne samouprave. Zato je moguće da je austrijski općinski zakon iz 1862. “nadvisivao mnoge buržoaske demokracije” (1960: 70).

⁶ Razlikovanje vlastitog i prenesenog djelokruga nije nesporno. Početna je koncepcija bila da u vlastiti djelokrug pripadaju svi poslovi na koje lokalne jedinice imaju prirodno pravo. Problem je, međutim, bio odrediti na koje poslove lokalne jedinice imaju prirodno pravo. Rušenjem prirodno-pravne koncepcije u kasnijem razvoju, ostalo je razlikovanje, ovaj put na samoupravne i naložene poslove oslonjeno uglavnom na kriterij oblika i intenziteta nadzora države nad obavljanjem pojedinih kategorija lokalnih poslova. Mnogo detaljnije o tome v. u Ramljak, 1982: 100–104.

poslove koje im u njihov vlastiti djelokrug povjeri država (obvezni, obligatorni samoupravni poslovi). Obvezni samoupravni poslovi izraz su nastojanja države da se građanima osigura minimum lokalnih službi, ali u vlastitoj režiji i na trošak lokalnih jedinica. Prema tome, država lokalnim jedinicama povjerava dvije skupine poslova, s tim da jedna skupina ulazi u njihov vlastiti, a druga u preneseni djelokrug (Šmidovnik, 1995: 49)⁷.

Takva njemačka (germanska) tradicija lokalne samouprave dovela je do određenih terminoloških inovacija u odnosu na rječnik francuske upravne doktrine. Zbog mogućnosti da komune i same dimenzioniraju svoj djelokrug, ali i uslijed okolnosti "da lokalne jedinice nisu izvorni nositelji svojih ovlaštenja, nego imaju ta ovlaštenja od države" (Šmidovnik, 1995: 39) govori se o *decentralizaciji kroz samoupravu*. U slučaju prenošenja poslova na niže upravne organe, što se u francuskoj doktrini naziva dekoncentracija, njemačka terminologija govori o *administrativnoj odnosno upravnoj decentralizaciji* (Šmidovnik, 1995: 33; Krbek, 1932: 270; Stjepanović, 1954: 165–166)⁸. Za razliku od Francuske, na području pod germanskim utjecajem država je, uz mogućnost da lokalne elemente svojih poslova obavlja putem vlastitih teritorijalnih ekspozitura (administrativna decentralizacija), sklona državne upravne poslove povjeriti na obavljanje i lokalnim samoupravnim jedinicama, u njihov *preneseni djelokrug*.

Kako su i hrvatski krajevi bili dio Austro-Ugarske Monarhije, utjecaj germanske doktrine, utjelovljen također u odgovarajućoj pravnoj regulaciji, nije se mogao izbjeći. Terminologija razvijena na germanskom području bila je zato udomaćena i na hrvatskom (kao i slovenskom) području. Žigrović-Pretočki, komentirajući zakon o uređenju gradskih općina iz 1895. te zakonski članak XVI. iz 1870. "ob uređenju općina i trgovišta, koji neimaju uređenoga magistrata", izmijenjen i dopunjen zakonom o "uređenju beriva učiteljskog osoblja i glede plaćanja občinskog nameta" iz 1914., govori o "poslovima gradske samouprave" te "poslovima prenešenoga djelokruga" u gradovima, te ističe razlikovanje između "naravnog" i "prenešenog" djelokruga općine (1917: 24–27). Krbek je u svom udžbeniku iz 1932. pomalo zabacivao razlikovanje vlastitog i prenesenog djelokruga, jer se tu "radi samo o većoj ili manjoj mjeri decentralizacije; tako zv. vlastiti djelokrug samouprave samo je potpuniji oblik decentralizacije" (268). Analizirajući tadašnji jugoslavenski upravni sustav on ipak koristi ne samo francuski, nego i njemački kategorijalni aparat (samoupravni i preneseni poslovi, dvostruki kolosijek, itd). U udžbeniku iz 1960. Krbek već razmjerno detaljno razlaže pojam samouprave, govori o dualizmu državne uprave i samouprave, o razlici između samoupravnog i prenesenog djelokruga, o odnosu samouprave i demokracije te o vrstama samoupravnih tijela (63–70)⁹. Analiza vlastitog i prenesenog djelokruga u širem kontekstu vertikalnog razgraničenja poslova javne uprave,

⁷ Razlikovanje fakultativnih i obligatornih samoupravnih poslova postoji u Njemačkoj od 1870-tih. – Ramljak, 1982: 102.

⁸ Ponekad se u njemačkoj doktrini umjesto izraza *decentralizacijakroz samoupravu* koriste izrazi *politička* odnosno *nezavisna decentralizacija*. – Ramljak, 1990: 53.

⁹ Vrijedi istaći da je već 1939. Krbek objavio članak *Opća teorija o samoupravnom i naloženom djelokrugu samouprave*, na koji se poziva u udžbeniku *Pravo javne uprave FNRJ* iz 1960.

kao i načina obavljanja lokalnih elemenata središnjih poslova može se naći i u udžbeniku Pusića, Ivaniševića, Pavića i Ramljaka iz 1988. (kao i u ranijim izdanjima) (193–198). O dvostrukom i jednostrukom upravnom kolosijeku te vlastitom i prenesenom djelokrugu govore i Perić (1981: 97), Mratović, Filipović i Sokol (1981: 344), i dr.

3. Specifičnosti engleske tradicije lokalne samouprave

Razvoj engleske lokalne samouprave ne karakterizira sukob sa središnjim državnim organima, nego politička borba između feudalnih velikaša odnosno kasnije buržoazije i lokalnog stanovništva, s jedne strane, te monarha i dvora, a kasnije i cjelokupnog feudalnog uređenja kojeg ovi simboliziraju, s druge strane. Interesi monarha i dvora napadani su ne samo kroz afirmaciju lokalnih organa, nego i posebno putem afirmacije parlamenta, naročito donjeg doma (*The House of Commons*). Sudjelovanje lokalnih predstavnika u parlamentu (Punnett, 1994: 179; Norton, 1994: 351) omogućilo je lokalnim političkim snagama utjecaj na oblikovanje zakona. Zbog toga, kao i zbog realnog identiteta lokalnih i središnjih političkih snaga koje su se borile protiv vlasti monarha, svako je jačanje parlamenta išlo ujedno u korist lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995: 54). Rezultat cjelokupnog takvog političkog razvoja jest afirmacija parlamenta kao nositelja najviše zakonodavne vlasti, koja je ograničena jedino “fizičkim mogućnostima i praktičnom politikom” (Punnett, 1994: 184).¹⁰

Nepostojanje pisanog ustava i koncepcija o *suverenosti* parlamenta, što su zapravo dvije strane iste medalje, dovele su do izostanka bilo kakve ustavne garancije lokalne samouprave (Barlow et al., 1996: 101; Norton, 1995: 267; Virant, 1995: 181). To omogućuje trenutačno vladajućoj stranci da intervenira u lokalnu samoupravu prema svojoj volji, kao što su, značajno ograničavajući lokalnu samoupravu, činili konzervativci osobito u vrijeme premijerke M. Thatcher (od 1979. nadalje – Barlow et al., 1996: 101; Norton, 1994).¹¹

Središnji položaj parlamenta, kao i shvaćanjâ o njegovoj suverenosti odnosno supremaciji unutar cjelokupnog političkog sustava rezultirali su *ultra vires* doktrinom, prema kojoj je svim središnjim i lokalnim organima za svaku akciju potrebno utemeljenje u zakonu donesenom od parlamenta (Norton, 1994: 356–357; Punnett, 1994: 403; Šmidovnik, 1995: 59–60). “Ovlaštenja koja (izabrane lokalne vlasti) koriste za ostvarenje svojih ciljeva moraju biti izričito dana ili indirektno logički izvedena iz pravnih propisa.” (Norton, 1994: 357).

¹⁰ Doktrina o supremaciji parlamenta sastoji se od četiri temeljne postavke: (1) ne postoji viši zakonodavni organ, (2) nijedan sud ne može proglasiti zakon koji donese parlament nevaljanim, (3) zakonodavne ovlasti parlamenta neograničene su, te (4) niti jedan saziv parlamenta ne može pravno vezati svojeg nasljednika, niti biti vezan od svojeg prethodnika. – Punnett, 1994: 184.

¹¹ Radi se o prevlasti središnjih organa, i to, iako u okviru shvaćanja o suverenosti parlamenta, zapravo o prevlasti egzekutive. “Današnja vlada je u stanju više od 90 posto svojih zakonskih prijedloga provući kroz Parlament bez izmjena ... Ona je također u stanju ograničiti djelovanje lokalnih vlasti do stupnja koji bi se u mnogim liberalnim demokracijama smatrao neobičnim.” (Pollitt, 1996: 82).

Koncepcija o suverenosti parlamenta i shvaćanje da lokalne vlasti nemaju nikakva prava niti poslove osim onih odobrenih od parlamenta doveli su, u novije vrijeme, i do odbijanja Velike Britanije da potpiše i prihvati EPLS, premda je ona članica Vijeća Europe (Norton, 1994: 357; Norton, 1995: 267). Tek po dolasku laburista na vlast 1997. Velika je Britanija bila spremna ratificirati Povelju.

Za englesku lokalnu samoupravu, kao i za lokalnu samoupravu u cjelokupnom Ujedinjenom kraljevstvu te SAD, specifično je da pravnu osobnost nemaju lokalne jedinice, kao u kontinentalnoeuropskim zemljama, nego predstavnička tijela građana u lokalnim jedinicama (Virant, 1995: 180). U anglosaksonskim je zemljama razmjerno dugo, sve do XX. stoljeća, pa čak i tijekom njega, postojao otpor afirmaciji podjele prava na javno i privatno. Jednako je tako i afirmacija upravnog prava kao posebne grane prava iz kategorije javnog prava rezultat novijeg razvoja (Borković, 2002: 46–48; Ivančević, 1983: 2–3). Uslijed toga, predstavnička tijela građana u lokalnim jedinicama imaju status samoupravnog udruženja (*municipal corporation*), koje je u odnosu na središnju vlast po mnogo čemu dugo vremena bilo izjednačeno s običnom (privatnom) korporacijom.¹²

Na temelju *ultra vires* doktrine te zato što lokalna predstavnička tijela imaju status samoupravne korporacije, pojavili su se u engleskom sustavu *privatni zakoni* (*Private Statutes*). Privatnim zakonima, koji stoje nasuprot općima, daju se, kad su u pitanju lokalne jedinice, određene ovlasti pojedinačnoj, konkretno određenoj lokalnoj vlasti, tako da se proširuje njezin djelokrug preko onog određenog općim zakonodavstvom (Punnett, 1994: 261–262; Ramljak, 1982: 219).

Engleski lokalni organi nemaju nikakvih vlastitih prava, niti vlastitih lokalnih poslova koji bi se obavljali na korist lokalne jedinice i njezinog stanovništva po prirodi stvari (Barlow et al., 1996: 101; Norton, 1994: 356–357). Ne postoji razlikovanje državnih i lokalnih poslova, nego su svi poslovi utvrđeni na način koji zahtijeva *ultra vires* doktrina – javni poslovi. Zato nema niti razlikovanja poslova koje obavljaju lokalni organi na vlastite i prenesene (Šmidovnik, 1995: 59; Jovičić, 1962: 32). S druge strane, dugo vremena, sve do XX. stoljeća, izvršavanje zakona je bilo gotovo isključivo u djelokrugu lokalnih organa. Broj ekspozitura središnjih upravnih organa značajno je porastao tek nakon II. svjetskog rata (Ramljak, 1982: 201). Zbog toga se i može reći da je u Engleskoj do tog doba postojala “izvanredna centralizacija stvaranja, oblikovanja zakonodavstva i izvanredna decentralizacija njegovog izvršavanja” (Šmidovnik, 1995: 57). Izostanak razlikovanja poslova na državne i lokalne, a kod lokalnih na vlastite i prenesene, te provedba zakona putem lokalnih organa rezultat je već opisanog političkog razvoja. U tom razvoju lokalna samouprava nikad nije bila ugušena, već se, naslonjena na iste političke snage kao i parlament, razvijala paralelno s njegovim razvojem i učvršćenjem njegove premoćne pozicije.

U novije vrijeme postoje nastojanja da se lokalnim organima osigura više samostalnosti, ponajprije tako da se u pogledu određivanja kruga njihovih poslova donekle odstupi od stroge *ultra vires* doktrine. Time se nastoji omogućiti da vla-

¹² Prvi zakon koji je regulirao lokalnu samoupravu i nazivao se *The Municipal Corporations Act* (1835. godine).

stita inicijativa lokalnih organa dođe u većoj mjeri do izražaja. Premda su sva ta nastojanja ostala uglavnom neuspješna te je za vrijeme osamnaestogodišnje vladavine Konzervativne stranke (1979–1997) došlo do značajnog ograničenja lokalne autonomije, ipak je *ultra vires* doktrina u izvjesnoj mjeri ublažena. Lokalni organi ovlašteni su, pored svojih zakonom određenih funkcija, obavljati i sve ono što olakšava ili vodi ka, odnosno omogućuje da se realiziraju te funkcije. Osim toga, određeni dio lokalnih prihoda može se utrošiti na poslove koji idu u korist lokalnog stanovništva, a nisu protivni nekoj izričitoj zakonskoj odredbi (Norton, 1994: 357; Ramljak, 1982: 220; slično u Irskoj – Quinlivan, 2000: 11).

Predstavnička tijela (vijeća) lokalnih jedinica određene razine mogu biti, općim zakonima, obavezana na upravljanje nekim javnim službama (obligatorni poslovi). U tom slučaju primaju pomoć središnjih organa, ali su i podvrgnuta njihovom nadzoru. Ponekad se zakonom samo dopušta lokalnim vlastima da preuzmu određene poslove, ako to same smatraju potrebnim. S druge strane, zahvaljujući privatnim zakonima, vijeća mogu imati i druge poslove u svom djelokrugu. Čak i vijeća jedinica iste razine mogu imati međusobno različiti djelokrug poslova, uslijed čega se zaključuje da “gotovo da nema dvije lokalne jedinice koje bi bile jednake po svoj(im) ... funkcijama” (Ivanišević, 1987: 239). Vrijedi napomenuti da u krugu poslova izvan obligatornog djelokruga lokalna vijeća uživaju nešto veći stupanj samostalnosti (Punnett, 1994: 403–404; Ivanišević, 1987: 238–239; Đorđević, 1957: 45).

Engleska doktrina, na tragu opisanog političkog razvoja i razvoja samog teritorijalnog upravnog sustava, nije iznjedrila izraze koji bi, kao u slučaju francuske ili njemačke doktrine, pokazivali jasne i precizne razlike između različitih oblika decentralizacije. Zbog toga se uglavnom koriste izrazi *politička odnosno upravna decentralizacija*, već prema tome radi li se o povjeravanju određene javne službe na upravljanje (uključivši i odlučivanje) lokalnim jedinicama ili o dodjeljivanju lokalno vezanih upravnih poslova ekspoziturama središnjih upravnih organa. Izraz *devolucija* koristio se najčešće kao sinonim za političku decentralizaciju (Ramljak, 1990: 53–54). Ponekad se rabi kao puka istoznačnica za decentralizaciju uopće, te mu se zbog toga dodaju odgovarajuće oznake (zakonodavna, izvršna, upravna) kad se koristi u određenom, užem smislu (v. npr. Punnett, 1994). U suvremenoj britanskoj upravnoj literaturi izraz se sve češće koristi u smislu stjecanja sve veće (zakonodavne) autonomije pojedinih dijelova Ujedinjenog Kraljevstva.

III. Lokalni poslovi, njihovo određivanje i obavljanje

1. Načela supsidijarnosti i solidarnosti

Načelo supsidijarnosti je u okviru zapadnoeuropskih integracijskih sklopova steklo status pravnog načela. Formulirano je u Ugovoru iz Maastrichta 1991., kao svojevrsna zaštita nacionalne suverenosti, ograničavajući mogućnost poduzimanja akcija organa Zajednice u korist država članica. Ono se, međutim, primjenjuje i na odnose središnje državne vlasti i subnacionalnih jedinica te na odnose

među subnacionalnim jedinicama na različitim stupnjevima (Schmitter, 1996: 127). Europska povelja o lokalnoj samoupravi pak ističe da se javne ovlasti trebaju obavljati "tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima" (čl. 4. st. 3).

Načelo supsidijarnosti još ne distribuira javne ovlasti, bar ne tehnički odnosno pravno. Ono služi kao temelj interpretacije, kriterij prosudbe i oslonac u naporima da se vertikalna razdioba javnih poslova, funkcija i službi provede dosljedno i koherentno u korist onog najnižeg stupnja na kojem su jedinice doista sposobne obavljati te funkcije. Smatra ga se osloncem demokratičnosti, kvalitete u procesu odlučivanja, ali i mogućnosti kvalitetnog obavljanja javnih poslova.

Načelo supsidijarnosti, međutim, još je dublje ukorijenjeno u društvenoj kulturi europskog Zapada, štiteći u krajnjoj liniji pojedinca, njegovu autonomiju i privatnu sferu od svake intervencije javnopravnih organa, ako se radi o problemu koji on može riješiti bilo sam, bilo u okviru neke primarne zajednice (obitelj, rodbinska zajednica, susjedstvo, i sl.).¹³

Sve se više smatra da primjena načela supsidijarnosti ne znači ni samoživost nižih razina, ni oslobađanje viših razina od odgovornosti. Više razine osiguravaju solidarnost na širem prostoru, zadržavaju opću odgovornost za zadovoljavanje javnih interesa te su dužne pružiti pomoć i potporu nižim razinama, primarnim zajednicama odnosno pojedincima kada oni nisu u stanju obaviti određene poslove ili zadovoljiti određene potrebe ni na razini minimalnih standarda.

Načelo supsidijarnosti ističe, dakle, primat pojedinca i nižih razina te njihovu autonomiju u odnosu na svaku višu razinu. Istodobno, ono svaku višu razinu čini odgovornom za osposobljavanje nižih razina za autonomiju, kao i za stanje svih i svakoga na svojem području (Ivanc, 2004; Baldersheim, 2002: 203–205; Vlaj, 2001: 23 i dalje; Ivanc, 2000; Rolla, 1998: 34; Šmidovnik, 1995: 99–100; Norton, 1994: 29, 32).

2. Samoupravni i preneseni djelokrug

Javni poslovi koje obavljaju lokalne samoupravne jedinice u zemljama u kojima se lokalna samouprava razvijala pretežno pod utjecajem germanske tradicije, pa i u Hrvatskoj, mogu se klasificirati na poslove iz vlastitog, samoupravnog, izvornog djelokruga te na poslove državne uprave koji su im prenijeti, odnosno povjereni na obavljanje. Razlikovanje samoupravnog i prenesenog djelokruga u novije se vrijeme može naći i u drugim zemljama.¹⁴

Nekoliko je važnih razlika između tih dviju grupa poslova. Za poslove iz samoupravnog djelokruga *odgovornost* u svakom pogledu snose same lokalne sa-

¹³ Načelo supsidijarnosti je poduprto i autoritetom Katoličke crkve koja ga je najsnažnije promovirala kroz encikliku *Quadragesimo Anno* pape Pia XI. 1931. Prema toj enciklici "pogrešno je oduzeti pojedincu i povjeriti široj zajednici ono što on kao privatna osoba poduzima ili pokušava ostvariti, a također je nepravedno i vrlo štetno remećenje pravnog reda obratiti se funkcijama i uslugama više društvene razine radi onog što mogu obaviti tijela niže društvene razine".

¹⁴ Tako se, na primjer, razlikuje između funkcija (*functions*), koje ne ostavljaju mjesta slobodnoj odluci lokalnih organa, i ovlasti (*powers*), koje podrazumijevaju slobodu u odlučivanju (* 1997: 15).

moupravne jedinice. U pogledu poslova državne uprave koji su preneseni na obavljanje lokalnim jedinicama krajnja odgovornost je i dalje na tijelima središnje države. U samoupravnom djelokrugu lokalne jedinice imaju pravo na manje-više slobodnu *opću regulaciju*, za razliku od prenesenog djelokruga u kojem regulaciju vrše središnja tijela, prvenstveno parlament, a lokalne jedinice nastupaju samo kao provedbeni mehanizam i produžena ruka središnjih vlasti. Obavljanje vlastitih samoupravnih poslova lokalne jedinice *financiraju* u načelu iz vlastitih sredstava, dok preneseni djelokrug financira središnja država (v. i Šmidovnik, 1995: 74; Kowalczyk, 2000: 224). Na kraju, lokalne su jedinice u te dvije grupe poslova podvrgnute *nadzoru središnjih organa* različitog opsega i intenziteta. U samoupravnom djelokrugu uobičajeno se nadzire ustavnost i zakonitost, a u prenesenom još i svrsishodnost aktivnosti organa lokalnih jedinica (šire o nadzoru u: Koprić, 2000: 417–420; v. i Illner i Wollmann, 2003: 325–328).

Poslovi prenesenog djelokruga mogu djelovati i povoljno i nepovoljno na politički karakter lokalne samouprave. Proširenje tog djelokruga može učvrstiti autonomiju lokalnih jedinica (Šmidovnik, 1995: 50), ali može poslužiti i kao svojevrsni *trojanski konj* koji otvara put pojačanom nadzoru i utjecaju središnjih organa na lokalne jedinice. Ako se radi o većim i snažnijim lokalnim jedinicama koje imaju širok samoupravni djelokrug, kojeg mogu dodatno proširivati prema svojim preferencijama i mogućnostima, onda proširenje prenesenog djelokruga najčešće pridonosi njihovoj autonomiji. Ako je, pak, samoupravni djelokrug lokalnih jedinica skučen i/ili se radi o malim jedinicama sa slabim ekonomsko-financijskim kapacitetom, onda proširenje prenesenog djelokruga znači dodatni atak na njihovu samostalnost i na mogućnost razvoja samouprave. Zbog mogućih ambivalentnih konzekvencija u proces odlučivanja o prijenosu državnih poslova na lokalne samoupravne jedinice poželjno je uključiti i same lokalne jedinice (v. i Šmidovnik, 1995: 180).

U preneseni djelokrug lokalnim se jedinicama obično povjeravaju poslovi državne uprave kao što su registriranje činjenica rođenja, zaključenja braka i smrti i vođenje odnosnih evidencija, statistički poslovi, izdavanje identifikacijskih iskaznica i vozačkih dozvola, nadzor gradnje, vojne evidencije, provedba izbora, ali i civilna zaštita, vatrogasna služba, služba spašavanja, održavanje javnog reda i mira, i slični, ako im već nisu povjereni u samoupravni djelokrug (v. Kowalczyk, 2000: 224; Gisevius, 1998: 25; Cielecka i Gibson, 1995: 26; Davey, 1995: 71).

3. Pravne tehnike za određivanje samoupravnog ~~općeg~~ općeg klauzula i enumeracija

Poslovi iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica mogu biti određeni općom ili generalnom klauzulom ili enumeracijom, tj. iscrpnim i definitivnim nabrojanjem.

Kod opće klauzule riječ je o takvoj odredbi ustava ili određenog sustavnog, osnovnog zakona (obično onog kojim se reguliraju sva ili većina pitanja u vezi s lokalnom samoupravom) koja postulira da su u načelu svi poslovi proglašeni javnima – lokalnog karaktera, osim onih koji u nekom (drugom) zakonu budu izriči-

to navedeni i označeni kao poslovi od interesa za središnju državnu vlast.¹⁵ Pravno rečeno, presumpcija (pravna predmnjeva) je na strani lokalnih poslova. U slučaju sumnje, nejasnih formulacija i sličnih poteškoća prilikom tumačenja odredbi pojedinih zakona, trebalo bi se smatrati da je posao o kojem je riječ lokalnog karaktera. Nejasne bi se odredbe, dakle, restriktivno ili suženo tumačile na štetu državnih poslova.

S druge strane, presumpcija može biti na strani državnih poslova, dok je za svaki pojedini lokalni posao potrebno da je izričito kao takav naveden u propisu određenog nadležnog središnjeg državnog organa. Ovakvo pojedinačno dodjeljivanje poslova lokalnim jedinicama, njihovo nabranjanje ili enumeracija, vrši se propisom odgovarajućeg središnjeg državnog organa, a najčešće zakonom kojeg donosi središnje predstavničko tijelo (parlament). Kad se neki posao želi povjeriti lokalnim jedinicama u njihov samoupravni djelokrug to bi trebalo biti izričito i nedvojbeno propisano. U slučaju sumnje, trebalo bi se smatrati da je riječ o državnom poslu. Nejasne bi se odredbe propisa restriktivno tumačile na štetu lokalnih poslova.

Jedna i druga metoda imaju svojih dobrih i loših strana. Načelno govoreći, opća klauzula stimulira autonomiju lokalnih jedinica, a čitavom teritorijalnom upravnom sustavu daje velik stupanj elastičnosti, budući da svaka lokalna samoupravna jedinica sama odlučuje koje će poslove obavljati, koje lokalne službe organizirati i staviti na raspolaganje građanima, ne čekajući ničijeg odobrenja, vodeći se lokalnim interesima i potrebama lokalnog stanovništva. Primjena opće klauzule potiče inovaciju i inicijativu i jača lokalne kapacitete (Kitchin, 1996: 211), pojačava značenje lokalnih političkih procesa i institucija, jača autonomiju lokalnih jedinica te simbolički izražava autonomiju lokalne zajednice prema središnjoj vlasti, kao i odgovornost lokalnih vlasti za stanje u svojoj zajednici. Tek u takvom sustavu lokalne samoupravne jedinice mogu postati žarište i pokretači razvoja neke zemlje, privlačeći i sinergijski umnožavajući energije stanovništva (* 1997: 15).

Opća klauzula nije osobito pogodna u slabo razvijenim zemljama odnosno zemljama gdje postoje velike razlike u razvijenosti između lokalnih jedinica. U sustavu opće klauzule, razvijene jedinice dalje se razvijaju, a nerazvijene dalje zaostaju u razvoju te se jaz u stupnju razvijenosti u okviru jedne te iste države najčešće povećava. Nerazvijene lokalne jedinice prepuštene su same sebi i svojim nedovoljnim prirodnim, gospodarskim, materijalnim, financijskim, kadrovskim i drugim potencijalima. Središnja državna vlast u sustavu opće klauzule ne snosi, naime, odgovornost za stanje u lokalnim razmjerima i nije dužna pružati pomoć lokalnim jedinicama.

Osnovni nedostatak opće klauzule očituje se kao osnovna prednost enumeracije. U sustavu enumeracije odgovornost za stanje u lokalnim jedinicama zadržana je u rukama središnjih državnih organa, što ih i potiče i obavezuje da svoje resurse upotrijebe (i) u korist lokalnih jedinica. S krugom lokalnih poslova

¹⁵ U sustavu opće klauzule "... lokalni organi mogu poduzeti bilo koju akciju ako je unutar granica zakona, u korist stanovnika, obično s isključenjem onih koje su pravno dodijeljene drugim organima ili normalno pripadaju privatnim osobama i organizacijama" – Norton, 1995: 266.

može se eksperimentirati. Osim toga, razvijenijim jedinicama može se enumerirati više, a slabije razvijenima manje poslova, već prema njihovim potencijalima.

Loše strane enumeracije tiču se ponajprije nazadujućih učinaka u odnosu na politički sadržaj lokalne samouprave – ona ograničava autonomiju lokalnih jedinica i vodi prema centralizaciji na razini središnje državne vlasti. Osim toga, sasvim tehnički gledano, ona je vrlo komplicirana u primjeni. Poslovi se mogu dodjeljivati različitim propisima, često međusobno tehnički i koncepcijski neusuglašenima. Osim toga, ona zahtijeva da se svaka potreba za promjenom u samoupravnom djelokrugu uoči na središnjoj razini i da se odobri obično zakonom, što znači da ulazi u sferu političke borbe različitih političkih snaga reprezentiranih u središnjem predstavničkom tijelu, gdje su ishodi neizvjesni, ovisni o trenutačnom odnosu političkih snaga, a ne o racionalnoj analizi *sine ira et studio*.

Iako je riječ o dvije logički potpuno suprotne metode, potrebe prakse, potrebe prevladavanja loših strana jedne i druge, dovele su do niza varijanti i prijelaznih oblika. Ako se primijeni sustav opće klauzule, onda se npr. uz opću klauzulu navode neki poslovi ili kategorije poslova koje sve lokalne jedinice moraju organizirati, regulirati odnosno obavljati. Time se utvrđuje obligatorni dio samoupravnog djelokruga (v. *infra*). Ili se, pak, određuje da će središnji organi pomagati lokalnima u obavljanju (nekih) lokalnih poslova, tehnički, intelektualno, kadrovski, materijalno, financijski (dotacijama i subvencijama), pod određenim uvjetima. Itd.

Ako se primijeni enumeracija, onda osnovni učinci te tehnike mogu biti ublaženi tako da se lokalni poslovi ne enumeriraju zakonom nego odlukom središnjih upravnih organa, pojedinog od njih ili vlade, što povećava mogućnost reagiranja i brzinu prilagodbe okolnostima koje se na terenu mijenjaju. Ili se, pak, zakonom dodjeljuju poslovi svakoj pojedinoj, konkretnoj lokalnoj jedinici. Itd. Na koncu, moguće je u istoj zemlji primijeniti oba sustava, tako da se za razvijenije jedinice (gradove, na primjer) lokalni poslovi odrede općom klauzulom, a za manje razvijene jedinice enumeracijom.

Karakteristično je za sve te varijante da po učincima u praksi vode k međusobnom približavanju opće klauzule i enumeracije (Norton, 1994: 61). Pri tome ne treba smetnuti s uma da praktične posljedice bilo koje od tih varijanti ovise o izraženosti odstupanja od čiste metode, bilo opće klauzule, bilo enumeracije, a isto tako i o mnoštvu drugih konkretnih uvjeta svake pojedine zemlje. Bilo koja od odabranih metoda i njihovih varijanti uvijek ima, osim tehničkih, i političke konsekvencije. Tehnički gledano, svako odstupanje od čistih metoda posložnije odnose u čitavom teritorijalnom upravnom sustavu i njegovo funkcioniranje čini skupljim.

EPLS se izričito i jasno opredjeljuje za metodu opće klauzule (čl. 4. st. 2; v. i čl. 3. st. 1)¹⁶. Uz to, većina kontinentalnih zemalja Zapadne Europe i Skandina-

¹⁶ "Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti." (čl. 4. st. 2.)

"Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, *bitnim dijelom* javnih poslova." (čl. 3. st. 1; istaknuo I. K.).

vije prihvatila je metodu opće klauzule i u svojem domaćem zakonodavstvu (Norton, 1994: 60; Norton, 1995: 266; Musillo, 1999: 364–366; Gisevius, 1998: 21–22; itd.). U istom smjeru idu i procesi decentralizacije u drugim zemljama (npr. Irska, v. Norton, 1994: 18), posebno u bivšim socijalističkim zemljama Istočne i Jugoistočne Europe¹⁷, ali i u neeuropskim zemljama¹⁸.

Opća klauzula međutim, još uvijek nije karakteristična za britansku lokalnu samoupravu. Glavna zapreka tome je engleska *ultra vires* doktrina, prema kojoj lokalne vlasti imaju samo one ovlasti koje su im dodijeljene zakonom (Wilson, 1995: 248–249)¹⁹. Ipak, primjetno je izvjesno ublaženje u prosudbama da li se lokalne vlasti kreću u okviru ili *ultra vires*.

Primjena opće klauzule sama po sebi još ne mora značiti da lokalne jedinice faktički mogu puno više nego u slučaju primjene metode enumeracije. Ipak, opća klauzula snažno legitimira i učvršćuje poziciju lokalnih vlasti (Wilson, 1995: 249). Koliko god su modifikacije i enumeracije i opće klauzule moguće ostaje, dakle, temeljna razlika u njihovim praktičnim efektima.

Prilikom opredjeljenja za neku temeljnu pravnu metodu u određivanju lokalnih poslova treba uzeti u obzir da “veličina može biti kritični faktor prilikom utvrđenja da li su nadležna društvenih službi sposobna efektivno udovoljiti svojim pravnim i drugim obavezama” (Craig i Manthorpe, 1998: 191–192; v. i Coulson, 1995: 3; Davey, 1995a: 48; Lacina i Vajdova, 2000: 261). Proizlazi da bi malim i financijski slabim lokalnim jedinicama bila primjerenija metoda enumeracije, dok se većim jedinicama tek u sustavu opće klauzule otvaraju mogućnosti reagiranja na povećane zahtjeve stanovnika, kao i razvoja uopće. No, takav bi zaključak bio suprotan mogućnosti ostvarenja demokratskih potencijala lokalne samouprave.

4. Obligatori i fakultativni samoupravni djelokrug

U germanskoj upravnoj doktrini samoupravni djelokrug sastoji se od dvije skupine poslova. U jednoj su obligatori lokalni poslovi čije obavljanje u samoupravnom djelokrugu nalaže država. U drugoj su svi oni koje po vlastitoj volji, odnosno na temelju odluka svojih samoupravnih organa izabere sama lokalna jedinica (Lacina i Vajdova, 2000: 272; Temesi, 2000: 349).

¹⁷ Tako, na primjer, u Sloveniji (Šmidovnik, 1995: 178–180; Anželj, 1997: 121–122), u Mađarskoj (Temesi, 2000: 349; Davey, 1995: 65), u Poljskoj (Nowacka i Nowacki, 2000: 61; Kowalczyk, 2000: 224; Dawson, 1999: 898; Nowacka, 1996: 397; Cielecka i Gibson, 1995: 26), u Bugarskoj (Jepson et al., 1995: 107), u Latviji (Vanags i Vilka, 2000: 120).

¹⁸ Tako su, na primjer, zemlje Commonwealtha pozvane da prihvate opću klauzulu Deklaracijom o demokraciji, decentralizaciji i poželjnim oblicima vlasti na lokalnoj razini koju je 1997. usvojio Commonwealthov *Forum za lokalnu vlast* (* 1998: 418). Opća klauzula karakteristična je i za lokalnu samoupravu u Japanu (Norton, 1994: 14, 470).

¹⁹ Irska je Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1991. odustala od ograničavajuće *ultra vires* doktrine. “To ... je dalo lokalnim vlastima veću slobodu da prošire svoju razvojnu ulogu, bez potrebe za stalnim referiranjem središnjoj vlasti – premda je njihov naslijeđeni nedostatak financijskih i tehničkih resursa značio da je u praksi ta sloboda bila ograničena.” – Adshead i Quinn, 1998: 220.

Razlikovanje obligatornog (naloženog) i fakultativnog (opcijskog) djelokruga ima puno više smisla u sustavu opće klauzule nego u sustavu enumeracije. U sustavu opće klauzule središnja vlast može naložiti lokalnim jedinicama obavljanje određenih poslova, rukovodeći se ponajprije interesima građana.

Premda su u sustavu enumeracije lokalne jedinice obavezane i ovlaštene obavljati poslove koji su im izričito dodijeljeni, ipak se pored naloženih poslova propisima mogu predvidjeti i potencijalni lokalni poslovi, čije obavljanje u određenoj lokalnoj jedinici na kraju krajeva ovisi o volji njezinih građana odnosno nadležnih lokalnih političkih organa. Činjenica je, međutim, da je u tom slučaju mogućnost izbora lokalnih organa znatno ograničena i svedena na izbor između poslova koje su predvidjeli središnji organi.

Obavezni samoupravni poslovi izraz su nastojanja države da se građanima u svim lokalnim jedinicama osigura određen krug, minimum ili podjednaka razina javnih službi, ali u vlastitoj režiji i na trošak samih lokalnih jedinica. Smatra ih se temeljnim poslovima, odnosno bitnim lokalnim službama (Hermann et al., 1999: 9).

Fakultativni djelokrug omogućava samim lokalnim samoupravnim jedinicama da procjenjujući vlastite okolnosti, potrebe lokalnog stanovništva te financijske mogućnosti izraze svoje specifičnosti, kao i preferencije lokalnih političkih snaga. Što je priznati fakultativni djelokrug širi lokalna je jedinica autonomnija u oblikovanju i realizaciji vlastite razvojne vizije te se može lakše i bolje afirmirati kao faktor kvalitete života lokalnog stanovništva.

5. Temeljne skupine lokalnih poslova

U novije je vrijeme primjetna tendencija ujednačavanja poslova koje lokalne jedinice u različitim zemljama doista obavljaju. Izvještaj Vijeća Europe iz 1988. ističe da postoji određena homogenost funkcija temeljnih lokalnih jedinica u zemljama članicama, bez obzira djeluju li u sustavu opće klauzule ili enumeracije (prema: Norton, 1994: 61). Glavni su lokalni poslovi prema istraživanju koje je bilo podloga izvještaju sljedeći²⁰:

– u svih 15 zemalja: izgradnja i održavanje osnovnih škola (15), lokalne ceste (15), lokalno planiranje (15), izdavanje građevinskih dozvola i dozvola za rušenje (15), sabiranje smeća (15), socijalna pomoć (9), starački domovi (6), knjižnice (5), promocija turizma (0), kazališta (0), razvoj sporta i sportski objekti (0),

– u 14 zemalja također: protupožarna zaštita (13), izgradnja i održavanje predškolskih ustanova (12), kanalizacija (12), opskrba vodom (11), zaštita prirode i okoliša te odlagališta otpada (11), groblja (9), organizacija i upravljanje prometom (6), zaštita kulturnog i umjetničkog nasljeđa (5), subvencionirano stanovanje (4), muzejske službe (0), parkovi prirode te rekreacijski i javni prostori (0),

²⁰ Istraživanje je provedeno tako da u upitnik nisu ušle neke funkcije koje se u određenim zemljama smatraju lokalnima, kao što je školovanje odraslih. Budući da su istodobno prikupljeni podaci o obligatornosti pojedinog lokalnog posla podaci o broju zemalja u kojima je neki posao naložen stavljeni su u zagradu.

– u 13 zemalja još i: zaštita okoliša (8), razvoj i očuvanje zaposlenosti (2), nadzor nad prometom nekretnina (1), klaonice (0), kupališta i lječilišta (0), financijsko sudjelovanje u javnim i privatnim poduzećima (0),

– u 12 zemalja dodani su još: pomoć u elementarnim nepogodama (12), urbanističko planiranje i regulacija građenja (9), tržnice i sajmovi (2), financijska ili fiskalna pomoć javnom ili privatnom poduzetništvu (0),

– u 11 zemalja također obrazovno, administrativno i tehničko osoblje predškolskih ustanova (8),

– u 10 zemalja još i epidemiološka služba (8) te pomorski i riječni promet (1),

– u 9 zemalja dodano je obrazovno, administrativno i tehničko osoblje osnovnih škola (10), bolnice (5), opskrba električnom energijom (5) te opskrba plinom (4),

– u 8 zemalja među lokalne poslove pripada izgradnja i održavanje srednjih škola (4), pomoć vjerskim zajednicama i održavanje crkvi (4), potpore za stanovanje (4) te zaštita potrošača (4) (prema Norton, 1994: 63).

Kao što se vidi, značajan dio poslova iz lokalnog samoupravnog djelokruga pravno je obligatoran. Iz toga se može zaključiti da do ujednačavanja u nekoj mjeri dolazi i zbog volje središnjih organa te da središnji organi imaju važnu ulogu u upravljanju procesima decentralizacije.

Na temelju opisanog istraživanja i vlastitih podataka o lokalnim poslovima u SAD, Kanadi, Australiji, Novom Zelandu i Japanu Norton je poslove koje obavljaju lokalne jedinice u tih 20 zemalja sistematizirao u sljedeće skupine: prostorno planiranje i razvoj, stanovanje, ceste, promet, obrazovanje, stručno i obrazovanje odraslih, kulturne aktivnosti uključujući knjižnice i muzeje, rekreacija, zdravstvo i socijalna služba, policija, protupožarna zaštita, razvoj lokalnog gospodarstva i poticanje zapošljavanja, komunalne službe, turistička promocija te zaštita prirode i okoliša (Norton, 1994: 64–66).

Davey je na temelju podataka o lokalnim poslovima u 11 zemalja Europske unije zaključio sljedeće:

– u svih 11 zemalja lokalne su vlasti odgovorne za prostorno planiranje uključujući izdavanje dozvola za građenje i planiranje, za nadzor javnog zdravstva uključujući sabiranje i zbrinjavanje otpada, za parkove i javne prostore, za uvjete za rekreaciju uključujući sportske objekte, knjižnice, muzeje i druge kulturne aktivnosti, za javni promet te za socijalne službe (domovi i druge službe za starije, briga o djeci),

– u *obrazovanju* britanske, danske i švedske lokalne jedinice imaju punu odgovornost za osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, u okviru nacionalne politike osoblja i pedagoških standarda; u Austriji, Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj lokalne su jedinice odgovorne za izgradnju, opremanje i održavanje osnovnoškolskih i srednjoškolskih zgrada, ali ne i za zapošljavanje ili nadzor nad učiteljima (u Portugalu samo za osnovnoškolske objekte),

– viša razina lokalnih jedinica odgovorna je za *bolničke službe* u Danskoj, Italiji i Švedskoj,

- državne *socijalne pomoći* administriraju lokalne jedinice u Danskoj i Švedskoj, dok britanske jedinice administriraju pomoći za stanovanje i lokalne porezne olakšice; lokalne jedinice osiguravaju dodatke na državne pomoći u Austriji, Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Nizozemskoj i Portugalu,
- u svim zemljama osim u Portugalu lokalne jedinice održavaju lokalne i regionalne *ceste*,
- u svim zemljama osim u Britaniji lokalne su jedinice odgovorne za *komunalne službe*,
- *protupožarna zaštita* je lokalni posao u Austriji, Belgiji, Britaniji, Danskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Španjolskoj,
- *lokalne policije* (odgovorne za promet i provedbu lokalnih odluka) koje djeluju paralelno s nacionalnom policijom imaju Francuska, Njemačka i Italija; u Britaniji nema nacionalne policije, nego postoje okružne policije nadzirane od posebnih odbora koji predstavljaju lokalne vlasti i suce za prekršaje (Davey, 1998: 12–13)²¹.

Nešto oštriji kontrasti postoje u pogledu poslova jedinica na srednjim razinama, ovisno o različitim faktorima, među kojima i o veličini i snazi temeljnih lokalnih samoupravnih jedinica. Njima se povjeravaju oni poslovi koji imaju vrlo veliki akcijski radijus, zahtijevaju specijaliziranu stručnost, iznimno skupu opremu ili koordinaciju na vrlo širokom području, ili, pak, nadilaze mogućnosti i financijska sredstva većine temeljnih lokalnih jedinica, najčešće u oblastima kao što su zdravlje, socijalna sigurnost, srednje, specijalizirano ili visoko školstvo, znanost, javni promet i slične (Norton, 1994: 61–62; Davey, 1998: 13–14, 21). U okviru Europske unije jedinice srednje razine smatraju se pokretačem i promotorom regionalnog, posebno ekonomskog razvoja (Adshead i Quinn, 1998: 218–221; Rogers, 1998; Šmidovnik, 1995: 102–107). Premda se regije ne smatraju obaveznim elementom institucionalnog mehanizma u okviru pridruživanja Europskoj uniji, neke ih tranzicijske zemlje nastoje uspostaviti zato što smatraju da će na taj način lakše ostvariti određene financijske poticaje (Horváth, 2000: 47).

6. Suradnja kao način prevladavanja slabijih lokalnih potencijala

Suradnja lokalnih jedinica jedan je od načina prevladavanja slabijih lokalnih potencijala zbog usitnjene strukture lokalnih jedinica, kao i povećanja kapaciteta rješavanja javnih problema uopće. Uspostavljajući veze, povremene ili trajnije institucionalne aranžmane, pa i zajedničke organe lokalne jedinice mogu znatno unaprijediti gospodarski i socijalni razvoj lokalnih zajednica. Suradnja i povezi-

²¹ Radi usporedbe mogu se navesti lokalni poslovi u nekim tranzicijskim zemljama. Tako se u Estoniji kao lokalni poslovi obavljaju socijalna pomoć i službe, socijalne službe za starije osobe, stanovanje, prostorno planiranje, lokalni javni promet, održavanje lokalnih cesta i ulica. Lokalne su jedinice odgovorne za nadzor dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, ostalih specijalnih škola, knjižnica, društvenih centara, sportskih objekata, konačišta, domova za starije osobe i hendikepirane osobe, zdravstvenih institucija i drugih ustanova u vlasništvu lokalnih jedinica (Mæltseemes, 2000: 82–83). U Mađarskoj su u Zakonu o lokalnoj samoupravi navedena brojna područja potencijalnih lokalnih poslova, a samo je 10 službi uvršteno u obigatorne lokalne poslove (šire u: Hermann et al., 1999: 14).

vanje važniji su na razini temeljnih lokalnih jedinica, naročito u zemljama s vrlo usitnjenom teritorijalnom strukturom, odnosno velikim brojem malih lokalnih jedinica, kao što su, na primjer, Francuska, ali i gotovo sve tranzicijske zemlje (Davey, 1998: 19, 23). Suradnja lokalnih jedinica unosi značajan stupanj elastičnosti i prilagodljivosti (Pusić et al., 1988: 282) te čitavom sustavu daje potrebnu mjeru fleksibilnosti. Suradnja lokalnih jedinica više karakterizira zemlje kontinentalne Europe, dok su u anglosaksonskom svijetu prožetom individualističkim svjetonazorom, naročito u SAD, lokalne jedinice u kompetitivnim i pregovaračkim odnosima, poput privatnih firmi (Norton, 1994: 48).

Suradnja može biti fakultativna ili obligatorna, funkcionalna ili organizacijska, opća ili specijalizirana, jednaka ili nejednaka (Pusić et al., 1988: 282). Fakultativna suradnja zapravo je uvijek moguća, jer lokalnim jedinicama – ako su autonomne – nije zabranjena. Obligatorno povezivanje propisuje središnja vlast (npr. obavezno osnivanje zajedničkog upravnog ureda za više malih lokalnih jedinica u Mađarskoj, v. Davey, 1995: 69). Prijelazni su oni oblici kod kojih određeni institucionalni aranžmani nastaju među lokalnim jedinicama zato jer su financijska sredstva središnjih vlasti dostupna samo takvim oblicima povezivanja, a ne lokalnim jedinicama pojedinačno. Takav je slučaj sa značajnim dijelom francuskih sindikata općina (Davey, 1998: 24).

Zajedničko obavljanje nekog posla ili službe odnosno sudjelovanje u zajedničkom pothvatu razlikuje se od slučajeva kada više lokalnih jedinica stvara određeni organizacijski oblik s nekim zadatkom ili ciljem koji predstavlja zajednički interes svih uključenih lokalnih samoupravnih jedinica. To može biti zajednički administrativni ured za nekoliko manjih jedinica, kao u Mađarskoj, čime se stječe mogućnost zapošljavanja bar minimalnog broja kvalificiranih službenika (Davey, 1995: 69). Nadalje, to može biti zajednički forum sastavljen od predstavnika pojedinih jedinica za utvrđivanje politike i stava lokalnih jedinica prema jedinici višeg ranga ili središnjoj vlasti, odnosno zajedničko tijelo odgovorno za neke skuplje službe (vatrogastvo, javni promet i sl.). Više lokalnih jedinica može osnovati zajedničku ustanovu ili poduzeće u kojem dijele vlasničke udjele (v. npr. Davey, 1995: 69). Može se raditi i o nacionalnim udruženjima lokalnih jedinica kojima one pojačavaju svoj položaj u odnosu na središnju vlast (Norton, 1994: 50).

Opća i specijalizirana suradnja također može imati prijelazne oblike. Možda je bolje govoriti o suradnji ili institucijama za suradnju oko jednog ili više lokalnih poslova. Tako u Francuskoj ima više od 2.000 višenamjenskih sindikata općina za održavanje cesta, opskrbu vodom, socijalne i prosvjetne službe, kao i 11.644 jednonamjenskih sindikata (Davey, 1995: 70). U Španjolskoj je oko 50% temeljnih lokalnih jedinica uključeno u institucionalne oblike suradnje, pri čemu je oko pola njih jednonamjensko, a pola višenamjensko (Davey, 1998: 23).

Jednako je ono povezivanje kod kojeg sve uključene lokalne jedinice imaju isti status, dok je nejednako ono kod kojeg jedna od uključenih jedinica obavlja neku službu za druge jedinice. Takva je suradnja karakteristična za Francusku, Njemačku i SAD, gdje određena veća ili velika lokalna jedinica, obično grad, raspoložujući većim i kvalitetnijim kapacitetom, na temelju dogovora ili ugovora za

naknadu obavlja neku službu za druge, obično okolne lokalne samoupravne jedinice (Norton, 1995: 271–272). Slični se aranžmani mogu naći i u zemljama središnje Europe (Davey, 1998: 25).

IV. Lokalni poslovi u Hrvatskoj

1990-ih je većina javnih poslova bila pridržana sustavu državne uprave, a samo je manji dio tih poslova bio povjeren lokalnim samoupravnim jedinicama.²² Općenito, lokalnim su jedinicama bili povjereni poslovi manje važnosti. Najznačajniju skupinu lokalnih poslova činile su komunalne službe. Niz poslova koji se komparativno smatraju lokalnima u Hrvatskoj nisu bili u krugu lokalnih poslova ili su usprkos ustavnoj proklamaciji bili izuzeti iz lokalnog samoupravnog djelokruga i dodijeljeni državnim upravnim organima (npr. socijalna skrb i pomoć, osnovno obrazovanje, kultura, primarna zdravstvena zaštita, stambena politika, promocija i poticanje lokalnog gospodarstva i zapošljavanja, vatrogastvo i civilna zaštita, itd.). Samoupravni djelokrug županija bio je sveden uglavnom na koordinaciju, tj. na usklađivanje djelovanja općina i gradova, a glavna im je uloga bila nadzorna i naredbodavna.

Skučeni samoupravni djelokrug bio je pravno-tehnički vrlo loše određen metodom iscrpnog zakonskog nabiranja (enumeracije) za općine i županije, te općom klauzulom za gradove. Zbog nejasne i konfuzne zakonske odredbe gradovi su bili vrlo bojažljivi u proširivanju svojeg samoupravnog djelokruga. Metoda opće klauzule nije bila prihvaćena u hrvatskom zakonodavstvu čak ni nakon ratifikacije EPLS.

Naglasak je bio na obligatornom samoupravnom djelokrugu, pri čemu su se jednake obaveze nametale različitim tipovima lokalnih jedinica, kao i lokalnim jedinicama s različitim geografskim i gospodarskim uvjetima. Mogućnosti samostalnog određivanja fakultativnog djelokruga od strane samih lokalnih samoupravnih jedinica bile su vrlo ograničene. Obligatori je djelokrug financijski jako opterećivao naročito lokalne jedinice sa slabijim ekonomsko-financijskim kapacitetom. Time je i pitanje opravdanosti njihovog osnivanja postajalo sve akutnijim.

U ionako usko određenom krugu lokalnih samoupravnih poslova ovlasti lokalnih jedinica najčešće nisu bile potpune i cjelovite, nego je dolazilo do preklapanja nadležnosti, propisivala se obaveza pribavljanja mišljenja, prijedloga i suglasnosti državnih upravnih organa i slično.

Kasniji propisi značajno su izmijenili krug lokalnih poslova smanjujući krug poslova iz samoupravnog djelokruga. Istodobno lokalnim su jedinicama dodijeljeni brojni novi poslovi, ali se za njih nije moglo utvrditi ulaze li u samoupravni djelokrug koji financiraju same lokalne jedinice ili u preneseni djelokrug koji

²² Ustavno pravo na lokalnu samoupravu odnosilo se na regulaciju prostora i urbanističko planiranje, regulaciju naselja i stanovanja, komunalne djelatnosti, brigu za djecu, socijalnu skrb, kulturu, tjelesnu kulturu, sport, tehničku kulturu i unaprjeđenje prirodnog okoliša.

bi trebao financirati državni proračun. Uostalom, središnja država faktički nikad nije preuzela financiranje prenesenog djelokruga.

Međusobna suradnja hrvatskih lokalnih jedinica u obavljanju poslova postojala je u određenim službama (komunalne službe, knjižnice, i slično), ali se općenito nije stimulirala. Prekogranična suradnja smatrala se čak i opasnom po cjelovitost zemlje. Također, Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti (*European Outline Convention on TransFrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities*) koju je Vijeće Europe donijelo 1980. u Hrvatskoj nije bila ratificirana sve do 2003. Ipak, tijekom razdoblja razvijale su se nove institucionalne forme suradnje lokalnih jedinica s privatnim profitnim i trećim, neprofitnim sektorom u obavljanju lokalnih službi (v. i Ivanišević et al., 2001.).

Centralizaciji zemlje značajno je pridonio vrlo intenzivni nadzor u obavljanju poslova prenesenog djelokruga – tzv. upravni nadzor. Upravni je nadzor imao veliko značenje naročito zato jer se s obzirom na normativnu konfuziju nije moglo pouzdano utvrditi koje poslove lokalne jedinice obavljaju u samoupravnom, a koje u prenesenom djelokrugu. Upravni je nadzor bio puno sličniji hijerarhijskom nadzoru nego uobičajenom i Poveljom predviđenom nadzoru svrsishodnosti (čl. 8/2)²³. Uključivao je čak i mogućnost da središnji organi razrješavaju lokalne izvršne funkcionare izabrane od strane lokalnih predstavničkih tijela. Vrlo intenzivni upravni nadzor provodila su tijela središnje državne uprave, ali i županijski uredi kao tijela državne uprave koja su djelovala na teritoriju županije (Koprić, 2001: 69–70).

U samoupravnom djelokrugu lokalne su jedinice bile podvrgnute uobičajenom nadzoru zakonitosti i ustavnosti njihovih općih akata. Ovlast obustaviti takav akt od izvršenja imali su pojedinačni izvršni funkcionari u samoj lokalnoj jedinici te organi središnje državne uprave. Vlada je mogla pokrenuti postupak utvrđivanja ustavnosti i zakonitosti spornog općeg akta pred Ustavnim sudom Hrvatske.

Prvi korak u decentralizaciji predstavljale su Promjene Ustava krajem 2000. Nova ustavna regulacija predstavljala je radikalni zaokret predviđajući ograničenje vlasti središnje države pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pored diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, prihvaćena je koncepcija o lokalnoj samoupravi kao protuteži središnjoj vlasti. Tako je tek nakon više od tri godine nakon ratifikacije EPLS hrvatski Ustav prihvatio duh te Povelje, a hrvatsko se zakonodavstvo počelo usklađivati s onim njezinim odredbama koje je Hrvatska ratificirala.

Ustav prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti: prilikom određivanja poslova iz samoupravnog djelokruga prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima; država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave.

²³ Izraz "svrsishodnost" uobičajen je u hrvatskoj pravnoj terminologiji. U upravnoj doktrini nema sasvim međunarodno standardiziranog izraza za taj tip nadzora. U engleskom tekstu Povelje koristi se izraz *expediency*.

Ustav garantira određena područja odnosno skupine poslova kao realni supstrat prava građana na lokalnu i regionalnu samoupravu²⁴. Proklamira se i načelo razmjernosti lokalnog samoupravnog djelokruga i lokalnih prihoda.

Zakonom je relativno detaljno regulirana međusobna suradnja hrvatskih lokalnih jedinica na fakultativnoj osnovi, uz predlaganje mogućih institucionalnih i organizacijskih oblika (osnivanje udruga lokalnih jedinica, formiranje zajedničkih tijela, ili zajedničkih upravnih odjela i službi, osnivanje zajedničkih poduzeća, itd.). Suradnja s jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država regulirana je relativno korektno, uz izvjesno ublažavanje strogosti nadzora u odnosu na prijašnje stanje.

Zakon se opredijelio za metodu opće klauzule u određivanju lokalnog samoupravnog djelokruga. Predviđa se kasnijim posebnim zakonima izvršiti razlikovanje obligatornog i fakultativnog samoupravnog djelokruga. Gradovi s preko 30.000 stanovnika ovlašteni su za svoje područje obavljati gotovo sve poslove iz samoupravnog djelokruga županija. Bilo koja manja jedinica lokalne samouprave može tražiti da za svoje područje obavi određene poslove iz samoupravnog djelokruga županije, ali joj za to treba suglasnost tijela središnje državne uprave nadležnog za lokalnu i regionalnu samoupravu.

Preneseni djelokrug financirao bi se iz državnog proračuna. U obavljanju poslova prenesenog djelokruga lokalnim bi se jedinicama mogle davati naredbe, a sankcija bi ako se ne postupa po naredbama bila (samo) oduzimanje ovlasti za obavljanje prenesenih poslova državne uprave. Radi se o značajnom smanjenju hijerarhičnosti u odnosu na ranije stanje.

Od 1. srpnja 2001. došlo je do promjena u sustavu lokalnih financija, izmijenjen je Zakon o sustavu državne uprave te su novelirani zakoni o osnovnom i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvenom osiguranju. Tijekom srpnja 2001. donesen je i novi Zakon o Gradu Zagrebu.

Tim je izmjenama proširen financijski kapacitet lokalnih jedinica, ostvarene su neke pretpostavke za afirmaciju autonomije ustanova u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi, neki su poslovi, ali i financijski i organizacijski tereti prepušteni lokalnim i regionalnim jedinicama. Čini se da, s jedne strane, lokalne jedinice nisu zadovoljne širinom autonomije odlučivanja i financijske autonomije, a da se središnja vlast, s druge strane, nije odlučila na pravu decentralizaciju ovlasti odlučivanja, nego samo na opreznu i reduciranu decentralizaciju izvršavanja nekih poslova u navedenim javnim službama.

Još u vrijeme trajanja mandata Vlade iz 2000. koja je proklamirala čvrsto opredjeljenje za decentralizaciju, došlo je i do snažnih nastojanja za recentraliza-

²⁴ Općinama i gradovima zajamčeni su poslovi iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Županijama se garantiraju poslovi od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslovi koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

cijom. Primjer je za to u zdravstvu, a slična su nastojanja još u nekim područjima. Opravdanja za takvo opredjeljenje nalaze se u slabom kapacitetu lokalnih jedinica, prvenstveno u nedovoljno osposobljenom i navodno korumpiranom osoblju, potrebama za racionalizacijom, itd.

V. Prijedlozi za nastavak decentralizacije

Glavni prijedlozi za nastavak decentralizacije u pogledu lokalnog djelokruga odnose se na korekcije u regulaciji lokalnog djelokruga, daljnje širenje samoupravnog i prenesenog djelokruga te na stvaranje preduvjeta za jačanje lokalnih kapaciteta i mogućnosti obavljanja tako proširenog djelokruga.

Da bi lokalne jedinice mogle obaviti poslove proširenog djelokruga moraju se ostvariti još neke pretpostavke, budući da postojeći institucionalni kapaciteti lokalnih i regionalnih jedinica nisu dovoljni. One se tiču financiranja lokalnih jedinica, suradnje među njima, obrazovanja i usavršavanja lokalnih službenika, jačanja uloge mjesne samouprave, kao i kvalitetnije pomoći središnje države lokalnim samoupravnim jedinicama.

1. Načelo supsidijarnosti i solidarnosti

Načelo supsidijarnosti prihvaćeno je odredbom čl. 134/3. Ustava. Kako ta odredba ostavlja određene dvojbe bilo bi poželjno ratificirati odredbu čl. 4/3. te odredbu čl. 9/5. Europske povelje koja govori o solidarnosti kroz financijsko ujednačavanje.

Potrebno je utvrditi efikasne mehanizme solidarnosti i pomoći viših razina vlasti nižima te poticati i promovirati međusobnu suradnju lokalnih jedinica. Solidarnost, suradnja, pomoć i podrška lokalnim jedinicama s viših razina potrebne su da bi se ublažili učinci velikih razlika među razvijenijim i manje razvijenim lokalnim samoupravnim jedinicama, da se građani u njima ne bi doveli u izrazito nejednak položaj te da bi se osigurao ravnomjerniji razvoj na čitavom državnom području. Ustav je u tom smislu utvrdio da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave. To zahtijeva da se sasvim korektno, a ne na štetu lokalnih jedinica, provede razdioba javnih prihoda. S druge strane, to pretpostavlja da država financijski ne pomaže svaku lokalnu jedinicu, nego da se financijska pomoć dodjeljuje u okviru određene regulativne politike utvrđene zakonom (npr. Zakon o područjima od posebne državne skrbi, Zakon o otocima, itd.).

2. Obligatorni i fakultativni samoupravni djelokrug

Potrebno je pažljivo odrediti oblatorni samoupravni djelokrug lokalnih jedinica imajući na umu unaprijed određene regulatorne ciljeve, realne mogućnosti lokalnih jedinica te objektivne razlike među njima. Poželjno je utvrditi listu poslova koji bi činili minimalni oblatorni djelokrug za različite tipove jedinica, kao i projekciju minimalnog djelokruga za dugoročno razdoblje tijekom kojeg se

očekuje poboljšanje ekonomskog, financijskog, tehničkog i personalnog kapaciteta lokalnih jedinica (npr. u 10 godina) (v. Prilog 1).

Preporuča se pravno ustanovljenje obavezne suradnje lokalnih jedinica koje su ispod određene minimalne veličine i/ili kapaciteta, u pogledu obavljanja poslova iz minimalnog obligatornog djelokruga. Alternativno, može se preporučiti pravno ustanovljenje mogućnosti i postupka ukidanja, pripajanja odnosno okrupnjavanja onih lokalnih jedinica koje taj minimum ne mogu realizirati odnosno financijski, stručno i na druge načine uzdržavati.

Ako opstaje razlikovanje na dva tipa temeljnih lokalnih jedinica, tako da općine obuhvaćaju pretežno ruralno, a gradovi pretežno urbano područje, onda se može propisati širi krug javnih poslova i službi koji se smatra adekvatnim gradskom tipu života, na postojećoj razini mogućnosti tih jedinica. Može se predvidjeti da one jedinice koje status grada nisu dobile po objektivnim kriterijima, a ne mogu uzdržavati minimum gradskih službi prijeđu u kategoriju općina, s užim krugom poslova. Premda Ustav i općinama i gradovima garantira jednak minimum područja poslova iz samoupravnog djelokruga (čl. 134/1) time još nije određen minimum njihovih poslova. On se određuje posebnim zakonima, kako je i naznačeno u ZLRS. Nema zapreke da se krug obligatornih poslova gradova, naročito većih, posebnim zakonima ne proširi i preko minimuma koji će biti određen za općine.

Ono što, međutim, nije dozvoljeno jest da se s pozivom na odredbe o razlikovanju obligatornog i fakultativnog djelokruga (čl. 19/2. i 20/2) posebnim zakonima poslovi iz nekih Ustavom zagwarantiranih područja sasvim oduzmu pojedinom tipu lokalnih jedinica, kao što je npr. Zakon o osnovnom školstvu iz 2001. učinio u odnosu na općine. U tom je slučaju bilo moguće uvesti obligatornu suradnju, ostavljajući lokalnim jedinicama mogućnost da same odaberu udruženje kojem će pristupiti.

U određivanju kruga obligatornih poslova preporuča se zakonsko ustanovljenje obaveze konzultiranja nacionalnih udruga lokalnih jedinica. Obaveza konzultiranja nacionalnih udruga lokalnih jedinica trebala bi spriječiti mogućnost da središnja vlast preopteretiti lokalne jedinice obligatornim djelokrugom, tj. da ne zaguši njihovu autonomiju i mogućnost samostalnog proširenja djelokruga fakultativnim poslovima.

U pogledu fakultativnog djelokruga središnja vlast i uprava trebale bi, u suradnji s drugim, ponajprije stručnim ustanovama, poduzeti niz oblika osposobljavanja lokalnih vijećnika i lokalnih službenika kako bi se oni što više približili idealu odgovorne autonomije, autonomije koja je svjesna i zna utvrditi objektivne okolnosti i mogućnosti lokalnih jedinica. Tako bi profesionalizam, stručnost, efikasnost i ekonomičnost mogli biti promovirani na uštrb arbitrarne i nerijetko primitivne politizacije lokalne samouprave.

3. Autonomija u vršenju ovlasti

Ako se želi odustati od hijerarhijskog patronata viših razina nad nižima, onda lokalne ovlasti trebaju biti potpune i cjelovite te jasno određene na temelju

zakona. One ne bi smjele biti uvjetovane prethodnim mišljenjima, suglasnostima ili prijedlozima državnih upravnih organa, kao što je bilo vrlo često u sustavu "lokalne samouprave i uprave", ali i u novije vrijeme. Također, lokalne ovlasti ne bi trebale biti određene propisom nižim od zakona, naročito ne propisom ministarstva. Takav način regulacije u suprotnosti je s Europskom poveljom, koja jamči regulaciju različitih aspekata lokalne samouprave zakonom.

Takvo eliminiranje administrativne kontrole ne znači odustajanje od regulacije i nadzora kvalitete javnih službi. Središnji organi, stručna i nezavisna regulatorna tijela ili drugi zainteresirani subjekti (organizacije potrošača, komore, i sl.) trebali bi moći sudjelovati u određivanju standarda kvalitete javnih službi dodijeljenih lokalnim jedinicama. Također, sudska bi tijela štitila temeljne pravne vrijednosti i prava građana i korisnika, od dostupnosti i jednakog pristupa službama, preko proceduralnih prava, do prava na informacije kojima raspolažu lokalni organi.

4. Krug poslova temeljnih lokalnih jedinica

Određujući sadržaj prava na lokalnu samoupravu kroz jamčenje određenih područja poslova lokalnim jedinicama Ustav nije odredio razliku između općina i gradova. I općinama i gradovima zajamčeni su poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Županijama su zajamčeni poslovi koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Ustav je posebno odredio da se ovlasti županije zakonom mogu povjeriti većim gradovima, što je ZLRS neznatno precizirao, uvodeći kao uvjet "osiguravanje uvjeta", odnosno za jedinice s manje od 30.000 stanovnika "osiguranje dovoljno prihoda", odluku županijske skupštine i suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave.

ZLRS nije pobliže odredio koji poslovi čine minimum samoupravnog djelokruga općina, gradova i županija, a naročito nije razlikovao općine od gradova. Ostavio je neriješenim i pitanje mogućih rješenja za situacije ako lokalne jedinice ne mogu trajno uzdržavati minimum lokalnih javnih službi (v. i t. 3.). U nabravanju poslova djelomično je išao ispod razine Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. (ZLSU), izostavljajući npr. poslove "osiguravanja uvjeta za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti", "vođenja brige o kvaliteti stanovanja", zdravstvene zaštite životinja, zaštite bilja i sl.

No, s druge strane, uvođenjem opće klauzule široko je otvorena mogućnost da lokalne jedinice, uključujući naravno i veće gradove, same svojim statutima značajno prošire svoj djelokrug, pri čemu je središnja država osigurala relativno malo mogućnosti utjecaja na eventualno neracionalne, grandomanske lokalne odluke.

Predlaže se proširiti krug Ustavom utvrđenih područja u kojima se poslovi smatraju u načelu lokalnima onima koji se i komparativno smatraju lokalnima, kao što su razvoj i poticanje lokalnog gospodarstva, turistička promocija, očuvanje i poticanje zapošljavanja, lokalna policija, zdravstvena zaštita životinja i zaštita bilja, stambena politika i izgradnja socijalnih stanova, poticanje zdravlja i zdravog načina života, i slična. S druge strane, kao uvjet za njihovo preuzimanje od lokalnih jedinica treba se utvrditi njihova obaveza da same ili u suradnji s drugim jedinicama osiguraju potrebne uvjete za kvalitetno obavljanje tih službi. U suprotnom, te bi službe, u skladu s načelom supsidijarnosti, trebale obaviti šire jedinice (sada županije).

Preporuča se precizirati odredbu čl. 22/2. ZLRS tako da se lokalnim jedinicama koje žele da im županija povjeri određene poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga nametne isti uvjet kao i gradovima koji imaju više od 30.000 stanovnika, tj. da osiguraju sve uvjete za obavljanje tih poslova (stručne, tehničke, materijalne, i dr.), a ne samo financijske. Također, potrebno je precizirati koje uvjete trebaju osigurati gradovi s preko 30.000 stanovnika te tko će i kako utvrđivati da su uvjeti ispunjeni. Bilo bi poželjno da se jasno i restriktivno reguliraju mogućnosti reagiranja tijela središnje vlasti na neracionalne, financijski razorne lokalne odluke.

Moglo bi se predložiti da se najvećim gradovima (npr. s više od 50.000 stanovnika) osigura posebna samostalnost unutar postojeće županijske teritorijalne organizacije te da im se povjeri i većina poslova sadašnjih županija. Alternativno, ako bi se broj regija smanjio, a njihova uloga i krug poslova povećali, opravdanja za takvo izdvajanje bilo bi, eventualno, samo za gradove s više od 100.000 stanovnika. Položaj velikih gradova značajno bi se unaprijedio jačanjem njihove samostalnosti i proširenjem kruga njihovih poslova tako da preuzmu i značajan dio regionalnih poslova.

Prilikom odlučivanja o krugu poslova koji se smatraju lokalnima potrebno je uzeti u obzir okolnost da proširenje tog kruga stvara pritisak prema međusobnoj suradnji i/ili okrupnjavanju lokalnih jedinica. Suradnja se razvija naročito onda ako središnja vlast njome uvjetuje pojedine oblike svoje pomoći lokalnim jedinicama (primjeri Francuske, Mađarske, i dr.).

5. Krug poslova regionalnih jedinica

Promjenama Ustava iz 2000. učinjen je korak naprijed u utvrđivanju realnog sadržaja regionalne samouprave, u odnosu na Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. koji je županije vidio ponajprije kao jedinice lokalne uprave, dok ih je u samoupravnom djelokrugu sveo na puki koordinativni i donekle nadzorni mehanizam. Ipak, ostalo je prostora da se samoupravni djelokrug regija proširi na niz poslova koji su tipični za takve jedinice u zemljama Europske unije, ali i u naprednijim tranzicijskim zemljama srednje, istočne i jugoistočne Europe. Može se predložiti daljnje proširenje poslova koje bi se moglo odnositi na:

– funkciju razvoja u društvenom pogledu, s tim da se vodi briga o usklađenom socijalnom razvitku čitavog područja županije te koncipiraju programi važni za cijelu regiju,

- funkciju zadovoljavanja određenih javnih potreba koje nadilaze mogućnosti temeljnih lokalnih jedinica, na primjer u socijalnoj skrbi, obrani, zaštiti od poplava, zaštiti od elementarnih nepogoda, zaštiti kulturnih dobara,
- funkciju osiguravanja svakovrsne pomoći lokalnim jedinicama, i slično.

Bilo bi poželjno preciznije utvrditi minimalni krug poslova koji pripadaju u obligatorni samoupravni djelokrug županija. I kod županija vrijede argumenti izneseni u vezi s regulativnim učincima određivanja minimalnog obvezatnog djelokruga – može se razumno pretpostaviti da dio županija ne bi bio u stanju nositi teret uobičajenog samoupravnog djelokruga regija. Ako se želi racionalizirati županijska teritorijalna struktura, središnja bi se državna politika trebala usmjeriti k proširenju samoupravnog djelokruga županija, utvrđivanju načina čvršće suradnje, kao i utvrđivanju postupka okrupnjavanja županija.

Posebnu pažnju zavređuje Grad Zagreb, koji bi trebao imati širi djelokrug od ostalih jedinica, kao i veći stupanj samostalnosti u odlučivanju. Grad Zagreb, kao najveća i najrazvijenija lokalna jedinica koja je u proteklom desetljeću imala najmanje samouprave, zaslužuje posebnu pažnju. Pored toga što je već dobio status i grada i županije, trebao bi dobiti veći stupanj autonomije, poštujući pritom normalne interese središnje vlasti da štiti jednakost svih građana i pravni poredak u državi. Proširenje ovlasti i povećanje stupnja autonomije pretpostavlja također drugačije odnose među gradskim organima (npr. neposredan izbor gradonačelnika ili prijelaz na oblike profesionalnije uprave), kao i drugačije unutarnje ustrojstvo Grada Zagreba (jačanje uloge mjesne samouprave).

6. Poslovi državne uprave preneseni na lokalne jedinice (preneseni djelokrug)

Krug poslova državne uprave povjerenih na obavljanje (prenesenih) lokalnim samoupravnim jedinicama bilo bi poželjno proširiti, na temelju potpuno jasne i pregledne normativne tehnike, uz uobičajeni državni nadzor zakonitosti i svrsishodnosti i financiranje iz državnog proračuna. Povjeravanje bi trebalo učiniti ovisnim o prethodno provedenim konzultacijama s lokalnim jedinicama, a o povjeravanju i uvjetima obavljanja povjerenih poslova državne uprave trebalo bi predvidjeti zaključivanje sporazuma između tijela središnje vlasti i nacionalnih udruga lokalnih jedinica, ili pak zaključivanje tzv. administrativnih ugovora. I kod povjerenih poslova državne uprave potrebno je dopustiti prilagodbu izvršenja lokalnim uvjetima te se u tom smislu može predložiti ratifikaciju odredbe čl. 4/5. Europske povelje.

Tempo povjeravanja poslova državne uprave lokalnim samoupravnim jedinicama trebao bi pažljivo slijediti proces decentralizacije i jačanja lokalnih jedinica, kako po stupnju njihove autonomije, tako i po povećanju ekonomsko-financijskog, stručnog i drugog kapaciteta. Praktički, ako se zadrži teritorijalna struktura nalik postojećoj, može se predložiti povjeravanje poslova državne uprave samo većim i snažnijim jedinicama, uglavnom županijama i gradovima. Ako i kada krene postupak okrupnjavanja i povećanja ekonomskog i drugog kapaciteta lokalnih jedinica, bit će stvoreni preduvjeti za masovnije povjeravanje poslova državne uprave.

Naime, povjereni poslovi koje jedinica obavlja za središnju državu mogu pridonijeti njezinoj autonomiji samo ako ona ima dovoljno širok samoupravni djelokrug, ako je racionalno organizirana, s efikasnom, štedljivom i profesionalnom administracijom, ako ima veći financijski kapacitet. U protivnom, lokalna jedinica može doći u situaciju da joj se glavna svrha iscrpljuje u djelovanju za središnju državu, čime faktički gubi autonomiju.

Lokalnim bi se jedinicama moglo povjeriti na obavljanje uobičajene poslove, kao što su registriranje činjenica rođenja, zaključenja braka i smrti te vođenje odnosnih evidencija, statistički poslovi, izdavanje identifikacijskih iskaznica, vozačkih dozvola, oružnih listova, obrtnica, i slično, poslove održavanja javnog reda i mira i njima srodne poslove, prijave i objave prebivališta s vođenjem evidencije, vođenje evidencije državljana te vojnih evidencija, izdavanje putovnica, vođenje evidencije birača i provedba izbora, i slične.

U prenošenju poslova državne uprave na lokalne jedinice bilo bi potrebno konzultirati i same lokalne jedinice. Moglo bi se uspostaviti određene institucionalne mehanizme uravnoteženja položaja središnje vlasti i lokalnih jedinica prilikom prenošenja poslova (sporazumi s nacionalnim udrugama lokalnih i regionalnih jedinica, administrativni ugovori – primjer Španjolske). Jedan i drugi mehanizam mogu dati dovoljan stupanj fleksibilnosti, mogućnosti zaštite interesa lokalnih jedinica, kao i mogućnosti da središnja vlast inzistira na zadovoljavanju personalnih, stručnih i tehničkih uvjeta za obavljanje delegiranih poslova od strane lokalnih jedinica na koje se poslovi prenose. Za upravne ugovore trebalo bi osigurati pravnu zaštitu pred upravnim sudom.

ZLRS je učinio značajan iskorak reducirajući prijašnje prevelike ovlasti središnjih organa samo na oduzimanje povjerenih poslova odnosno ovlasti, ako pojedinačni izvršni dužnosnici u lokalnim jedinicama ne postupaju po naredbama ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu (čl. 83). No, ni nakon novele Zakona o sustavu državne uprave iz 2001. (NN 59/01) ovlasti koje imaju tijela državne uprave u provođenju upravnog nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave povjerenih lokalnim jedinicama nisu reducirane na uobičajeni nadzor zakonitosti i svrsishodnosti. Također, ostala je važiti i apsurdna odredba da Vlada RH može, u povjerenom djelokrugu, ukinuti propise lokalnih jedinica (čl. 62. ZSDU), premda se opća regulacija ne može smatrati tipičnim poslom državne uprave, niti postoji pravno utemeljena mogućnost da ministar ili ravnatelj na lokalne jedinice delegira opću regulaciju na koju je njega izričito ovlastio neki posebni zakon. U tom je smislu nužna izmjena ZSDU.

I u pogledu financiranja povjerenih poslova ostala je u ZSDU neprihvatljiva odredba čl. 11. prema kojoj se financijski teret obavljanja poslova državne uprave u prenesenom djelokrugu prevaljuje na samu lokalnu jedinicu.

7. Mjesna samouprava

Ustavna koncepcija mjesne samouprave ostala je nejasna. ZLRS se opredijelio za gotovo potpunu decentralizaciju ovlasti opće regulacije mjesne samouprave, prepuštajući većinu pitanja statutima lokalnih jedinica. U području mjesne samouprave ZLRS je učinio velik decentralizacijski korak u mijenjanju unu-

tarsustavnih odnosa u lokalnoj samoupravi i u čitavom teritorijalnom upravnom sustavu dodjeljivanjem pravne osobnosti svim oblicima mjesne samouprave. To bi moglo pridonijeti njihovoj afirmaciji i smanjiti pritisak k osnivanju novih općina, ali istodobno zahtijeva određivanje minimalnih ovlasti i poslova mjesne samouprave, kao i druge mjere.

Uloga mjesne samouprave trebala bi jačati paralelno s okrupnjavanjem lokalnih i regionalnih jedinica. Bilo bi preporučljivo zakonom odrediti određeni minimum ovlasti i poslova oblika mjesne samouprave te razliku između pojedinih oblika, ako se zadrži razlikovanje mjesnih odbora, gradskih kotareva i gradskih četvrti.

Postupak osnivanja mjesnih odbora i drugih oblika mjesne samouprave bilo bi preporučljivo pojednostavniti tako da se mjesto osnivanja statutom osnivaju posebnim općim aktom lokalne jedinice. Da bi se izbjegla pretjerana fragmentacija bilo bi poželjno zakonom odrediti kriterije i uvjete za osnivanje oblika mjesne samouprave. Trebalo bi izričito utvrditi da administrativne poslove za oblike mjesne samouprave obavljaju upravna tijela jedinica lokalne samouprave.

8. Suradnja lokalnih jedinica

Suradnju i povezivanje lokalnih jedinica u obavljanju javnih poslova i službi trebalo bi normativno široko dopustiti te primjenom različitih mjera, naročito financijskih, poticati. Moglo bi se propisati i obaveznu suradnju u pojedinim područjima, odnosno za pojedine svrhe.

Naročito bi, u sadašnjim uvjetima teritorijalne rascjepkanosti, trebalo poticati različite oblike institucionalne suradnje lokalnih jedinica kao prvog koraka prema njihovom eventualnom okrupnjavanju.

Središnja bi vlast trebala snažno promovirati specijalne jedinice za osiguranje komunalnih i nekih drugih skupljih službi, koje bi obuhvaćale područje više povezanih lokalnih jedinica.

Suradnju u okviru nacionalnih udruga lokalnih jedinica potrebno je afirmirati tako da se otvori prostor za jačanje njihove uloge, naročito u zakonodavnom procesu, kroz niz oblika konzultacija, pregovora i sporazuma sa središnjim državnim tijelima, Vladom i Saborom.

Međunarodnu suradnju lokalnih jedinica potrebno je dopustiti uz uobičajenu kontrolu zakonitosti akata i sporazuma o suradnji.

Suradnja lokalnih jedinica unutar zemlje i s lokalnim jedinicama u drugim zemljama vrlo je važna, kako pokazuju brojna iskustva drugih zemalja (Francuska, tranzicijske zemlje, itd.), upravo u uvjetima rascjepkane teritorijalne strukture. S uvjetovanjem financijskih poticaja suradnjom, institucionaliziranjem suradnje sve do formiranja specijalnih jedinica za pojedine službe, formuliranjem razvojne politike putem zajedničkih foruma više jedinica, propisivanjem obaveze formiranja zajedničkih administrativnih tijela za više manjih jedinica, i drugim mjerama, može se na prihvatljiviji, blaži i jednostavniji način dovesti do postupnog smanjivanja motiva za stvaranje malih i slabih jedinica i do zajedničkog djelovanja na racionalnijim, efikasnijim i ekonomičnijim temeljima.

9. Pomoć lokalnim jedinicama

U okviru pomoći središnjih državnih organa lokalnim jedinicama posebnu bi ulogu trebali imati različiti oblici stručne pomoći, organizacija i izvođenje obrazovanja i usavršavanja lokalnih vijećnika, dužnosnika i službenika, financijska pomoć, pomoć u opremanju tehničkim sredstvima, ponajprije informatičkim sredstvima i programima kompjutorske obrade podataka, stavljanje na raspolaganje baza podataka koje vode tijela državne uprave, a potrebna su za ostvarivanje funkcija lokalnih jedinica, obavještanja i stručne obrade pojedinih tipičnih pitanja i situacija, itd. Pomoć se može distribuirati i preko udruga lokalnih jedinica, koje i inače imaju važnu ulogu u stručnoj pomoći svojim članicama.

Usprkos konceptualno suprotstavljenim pozicijama središnje vlasti i lokalne samouprave, obje djeluju u okviru istog teritorijalnog upravnog sustava određene zemlje, te su im određeni interesi zajednički. Kao što lokalna samouprava može pridonijeti kvaliteti funkcioniranja središnje vlasti, i pojedini središnji državni organi mogu imati važnu ulogu u različitim oblicima pomoći lokalnim jedinicama.

Hrvatskim lokalnim jedinicama, naročito onima srednje veličine, najpotrebnija je stručna i tehnička pomoć. Jedinicama na područjima od posebne državne skrbi potrebna je, pored toga, i financijska pomoć. Svaka od tih vrsta pomoći istodobno je u interesu središnje države i samih lokalnih jedinica.

Tako pomoć u informatičkim sredstvima, internetizaciji i softverskoj podršci poboljšava kvalitetu i mogućnosti lokalnih jedinica, ali i središnjoj vlasti omogućava lakše, brže i efikasnije prikupljanje podataka o lokalnim jedinicama koji su potrebni za vođenje smislene politike razvoja lokalne samouprave. Pomoć u stručnom pogledu omogućuje kvalitetnije obavljanje lokalnih poslova, proširuje kapacitet obavljanja javnih poslova lokalnih jedinica, učvršćuje legitimitet čitavog sustava, itd. Za jedinice na područjima od posebne državne skrbi, naročito na područjima opustošenima ratom, financijska pomoć središnje države predstavlja uvjet opstanka, kao i povratka iseljenog stanovništva.

Posebno značenje u pojedinim oblicima pomoći lokalnim jedinicama moraju imati njihove udruge.

VI. Zaključak

U reguliranju djelokruga lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica nužno je uzeti u obzir širu sliku upravnih tradicija, modernog upravnog razvoja te komparativna iskustva. Ne smiju se previdjeti konkretne okolnosti i razvojne potrebe naše zemlje. Samoupravne jedinice moraju preuzeti na duži rok zadatak lokalnog i regionalnog razvitka u njegovim različitim aspektima. Kako bi to bilo moguće, nužno je osmisliti dugoročnu strategiju razvoja sustava teritorijalne samouprave na stručnim temeljima uz participaciju lokalnih i regionalnih aktera. Kratkoročno, nužne su korekcije koje bi olakšale poziciju samoupravnih jedinica, poboljšale kvalitetu lokalnih i regionalnih javnih službi te nastavile s izgradnjom demokratskih institucija.

Zadržavanje postojeće teritorijalne organizacije, uz stalno povećanje broja lokalnih jedinica, otežava vođenje smislene decentralizacijske politike i pronalaženje primjerenih rješenja. Odgađanje široke javne rasprave o problemima i preustroju sustava teritorijalne samouprave izaziva sve veće društvene štete, a ponajprije šteti razvoju lokalne samouprave, potkopavajući povjerenje u njezine demokratizacijske i druge potencijale.

Literatura

- Adshead, Maura, Brid Quinn* (1998) The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift. *Policy & Politics* 26(2): 209–225.
- Anželj, Darko* (1997) Policija in lokalna samouprava. *Javna uprava* 33(1): 109–127.
- Baldersheim, Harald* (2002) Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries, u: Janice Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske + Budrich.
- Barlow, John, David Farnham, Sylvia Horton* (1996) Britain, u David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (eds.) *New Public Managers in Europe; Public Servants in Transition*. Basingstoke: Macmillan.
- Borković, Ivo* (2002) *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- Cielecka, Anna, John Gibson* (1995) Local Government in Poland, u Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar.
- Coulson, Andrew* (1995) From Democratic Centralism to Local Democracy, u Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.
- Craig, Gary, Jill Manthorpe* (1998) Small is Beautiful? Local Government Reorganisation and the Work of Social Services Departments. *Policy & Politics* 26(2): 189–207.
- Davey, Kenneth* (1995) Local Government in Hungary, u Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar.
- Davey, Kenneth* (1995a) The Czech and Slovak Republics, u Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar.
- Davey, Kenneth* (1998) Structures and Competencies; The Institutional Context of Local Government Finance. U Kenneth Davey, Gábor Péteri, Tamás M. Horváth: *Local Government Finances; Options for Reform*. Nagykovácsi: Pontes & Local Government Know How Programme.
- Dawson, Andrew H.* (1999) The Transformation of Polish Local Government. *Public Administration* 77(4): 897–902.
- Đorđević, Jovan* (1957) *Osnovni tipovi lokalne samouprave*. Beograd: Nova administracija.
- Gisevius, Wolfgang* (1998) *Vodič kroz lokalnu politiku*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- Hermann, Zoltán, Tamás M. Horváth, Gábor Péteri, Gábor Ungvári* (1999) Allocation of Local Functions: Criteria and Conditions – Summary Report, u Zoltán Hermann, Tamás M. Horváth, Gábor Péteri, Gábor Ungvári, *Allocation of Local Government Func-*

- tions: *Criteria and Conditions; Analysis and Policy Proposals for Hungary*. Washington, DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Horváth, Tamás M. (2000) Directions and Differences of Local Changes. U Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Illner, Michal, Hellmut Wollmann (2003) Decentralization: Lessons for Reformers, u: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ivanc, Blaž (2000) Država in načelo subsidiarnosti, u: *VI. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo, 223–236.
- Ivanc, Blaž (2004) Vpliv pravnega načela subsidiarnosti na upravno pravo nekaterih državljanov Evropske skupnosti, u: *X. dnevi javnega prava*. Portorož: Inštitut za javno upravo, 269–290.
- Ivančević, Velimir (1983) *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivanišević, Stjepan (1987) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia. U Emilia Kandeeva (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Jepson, David, Valerie McDonnell, Belin Mollov (1995) Local Government in Bulgaria, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar.
- Jovičić, Miodrag (1962) *Savremena lokalna samouprava u svetu*. Beograd: Visoka škola političkih nauka.
- Kitchin, Hilary (1996) A Power of General Competence for Local Government? u: Lawrence Pratchett, David Wilson (eds.) *Local Democracy and Local Government*. Houndmills, Basingstoke, and London: MacMillan Press Ltd.
- Koprić, Ivan (2000) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 391–436.
- Koprić, Ivan (2001) 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.
- Kowalczyk, Andrzej (2000) Local Government in Poland, u Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Krbek, Ivo (1932) *Upravno pravo, II knjiga; Organizacija javne uprave*. Zagreb: Jugoslavenska štampa.
- Krbek, Ivo (1960) *Pravo javne uprave FNRJ. I knjiga – Osnovna pitanja i prava građana*. Zagreb: Birotehnički izdavački zavod.
- Lacina, Karel, Zdena Vajdova (2000) Local Government in the Czech Republic, u Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Mäeltsees, Sulev (2000) Local Government in Estonia, u Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Montricher, Nicole de (1996) France: In Search of Relevant Changes, u Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience; Experiential Learning in Administrative Re-*

- forms in Eight Democracies*. Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston: Scandinavian University Press.
- Moreau, Jacques (1995) *Revolucija 1789. godine i lokalne zajednice – kontinuitet ili prekid*, u Eugen Pusić (ur.) *Upravna znanost*. Zagreb: Naprijed.
- Mratović, Veljko, Nikola Filipović, Smiljko Sokol (1981) *Ustavno pravo i političke institucije*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Musillo, Cristiano (1999) *Italian Administrative Reform: Its Completion and Implementation*. *European Public Law* 5(3): 363–372.
- Norton, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Edward Elgar.
- Norton, Alan (1995) *What East European Democracies Might Learn from the West*, u Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.
- Nowacka, Ewa (1996) *Local Government in Poland after the Reforms of 1990*. *European Public Law* 2(3): 393–400.
- Nowacka, Ewa, Konrad Nowacki (2000) *The Reform of Public Administration and the Decentralization of the State in Poland*. *European Public Law* 6(1): 61–67.
- Perić, Berislav (1980) *Struktura prava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Perić, Berislav (1981) *Država i pravni sustav*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Pollitt, Christopher (1996) *Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom*. *Public Administration Review* 56(1): 81–87.
- Punnett, Robert Malcolm (1994) *British Government and Politics*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Ltd.
- Pusić, Eugen (1985) *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.
- Quinlivan, Aodh (2000) *Local Government Bill, 2000 – Implications for Municipal Authorities. Another False Pregnancy?* *Administration* 48(3): 10–20.
- Ramljak, Milan (1982) *Centralna i lokalna uprava u razvoju*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Ramljak, Milan (1990) *Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije*, u Dragan Medvedović (ur.) *Reforma lokalne samouprave*. (XXXII savjetovanje Jugoslavenskog saveza udruženja za upravne nauke i praksu). Zagreb: Narodne novine.
- Rogers, Vaughan (1998) *Devolution and Economic Development in France*. *Policy & Politics* 26(4): 417–437.
- Rolla, Giancarlo (1998) *Autonomy: A Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration*. *International Review of Administrative Sciences* 64(1): 27–39.
- Schmitter, Philippe C. (1996) *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, u Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck: *Governance in the European Union*. London etc.: Sage.
- Sokol, Smiljko (1989) *Politička i ustavna povijest jakobinskog razdoblja francuske revolucije*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Stjepanović, Nikola (1954) *Administrativno pravo FNRJ; Opšti deo*. Beograd: Naučna knjiga.

- Šmidovnik, Janez (1995) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Temesi, István (2000) Local Government in Hungary, u Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Vanags, Edvins, Inga Vilka (2000) Local Government in Latvia, u Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Vlaj, Stane (2001) *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virant, Grega (1995) Organizacija lokalne samouprave na Škotskem. *Javna uprava* 31(2): 179–189.
- Wilson, David (1995) Elected Local Government and Central-Local Relations, u Robert Pyper i Lynton Robins (eds.) *Governing in the UK in the 1990s*. Basingstoke i London: MacMillan Press.
- Žigrović-Pretočki, Ivan (1917) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo u kratkim crtama*. Zagreb: Knjižara L. Hartmana (St. Kugli).
- * (1997) Review of Developments in the Public Sector in 1997 (Ireland). *Administration* 45(4): 3–38.
- * (1998) CLGF Declaration on democracy, decentralisation and good government at local level. *Public Administration and Development* 18(4): 417–419.

PRILOG 1.

Minimalne liste poslova iz samoupravnog djelokruga

I. Prijedlog minimalnog obligatornog djelokruga općina 2005.

- a) komunalne službe
 - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
 - održavanje čistoće
 - odlaganje komunalnog otpada
 - održavanje javnih površina
 - održavanje nerazvrstanih cesta
 - održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova
 - obavljanje dimnjačarskih poslova
 - javna rasvjeta
- b) prostorno planiranje
 - regulacija građenja, naselja i stanovanja
- c) socijalna skrb
 - naturalni oblici socijalne pomoći
 - osiguravanje izvaninstitucionalne pomoći i njege
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- d) promet (cestovni, željeznički, pomorski, riječni)
 - izgradnja i održavanje lokalnih cesta
- e) javni red i mir i zaštita građana
 - protupožarna zaštita
- f) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina
- g) ekologija
 - zaštita prirode i okoliša

II. Prijedlog minimalnog obligatornog djelokruga općina 2015.

- a) komunalne službe
 - opskrba pitkom vodom
 - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
 - održavanje čistoće
 - odlaganje komunalnog otpada
 - održavanje javnih površina
 - održavanje nerazvrstanih cesta
 - tržnice na malo
 - održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova
 - obavljanje dimnjačarskih poslova
 - javna rasvjeta
- b) prostorno planiranje
 - prostorno i urbanističko planiranje
 - regulacija građenja, naselja i stanovanja

- c) gospodarske službe
 - zaštita potrošača
- d) socijalna skrb
 - prirodni oblici socijalne pomoći
 - osiguravanje izvaninstitucionalne pomoći i njege
 - socijalno stanovanje
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- e) kultura
 - knjižnice
 - zaštita i očuvanje kulturnog i umjetničkog nasljeđa
- f) zdravstvo
 - promoviranje i poticanje zdravog načina života
 - pedijatrijska briga za djecu predškolske dobi
- g) promet (cestovni, željeznički, pomorski, riječni)
 - izgradnja i održavanje lokalnih cesta
 - planiranje, organizacija i upravljanje lokalnim prometom
- h) javni red i mir i zaštita građana
 - reguliranje i održavanje javnog reda i mira
 - civilna zaštita
 - protupožarna zaštita
- i) osiguravanje zdravstvene zaštite životinja i zaštite bilja
- j) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina
- k) ekologija
 - zaštita prirode i okoliša

III. Prijedlog minimalnog obligatornog djelokruga gradova do 30.000 stanovnika 2005.

- a) komunalne službe
 - opskrba pitkom vodom
 - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
 - održavanje čistoće
 - odlaganje komunalnog otpada
 - održavanje javnih površina
 - održavanje nerazvrstanih cesta
 - održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova
 - obavljanje dimnjačarskih poslova
 - javna rasvjeta
- b) prostorno planiranje
 - prostorno i urbanističko planiranje
 - regulacija građenja, naselja i stanovanja
 - izdavanje dozvola za građenje i rušenje objekata
- c) osnovno školstvo
 - osnivanje ustanova
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
 - prijevoz djece

- d) socijalna skrb
 - naturalni oblici socijalne pomoći
 - osiguravanje izvaninstitucionalne pomoći i njege
 - socijalno stanovanje
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- e) zdravstvo
 - promoviranje i poticanje zdravog načina života
 - pedijatrijska briga za djecu predškolske dobi
 - hitna zdravstvena pomoć i dežurne zdravstvene službe
 - dežurne ljekarne
 - patronažne službe
- f) kultura
 - knjižnice
- g) stambena politika
 - briga o stambenim zgradama (zajednički dijelovi, fasade, i sl.)
- h) promet (cestovni, željeznički, pomorski, riječni)
 - izgradnja lokalnih cesta
 - planiranje, organizacija i upravljanje lokalnim prometom
- i) javni red i mir i zaštita građana
 - reguliranje i održavanje javnog reda i mira
 - protupožarna zaštita
- j) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina
- k) ekologija
 - zaštita prirode i okoliša

IV. Prijedlog minimalnog obligatornog djelokruga gradova do 30.000 stanovnika 2015.

- a) komunalne službe
 - opskrba pitkom vodom
 - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
 - prijevoz putnika u javnom prometu
 - održavanje čistoće
 - odlaganje komunalnog otpada
 - održavanje javnih površina
 - održavanje nerazvrstanih cesta
 - tržnice na malo
 - održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova
 - obavljanje dimnjačarskih poslova
 - javna rasvjeta
- b) prostorno planiranje
 - prostorno i urbanističko planiranje
 - regulacija građenja, naselja i stanovanja
 - izdavanje dozvola za građenje i rušenje objekata

- c) briga o djeci, predškolski odgoj i obrazovanje
 - osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje zgrada
 - nabava opreme
 - zapošljavanje i plaćanje odgojitelja, službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) odgojiteljima, administrativnom i tehničkom osoblju
 - upravljanje ustanovama
- d) osnovno školstvo
 - osnivanje ustanova
 - sudjelovanje u izgradnji, održavanju i nabavi opreme
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
 - prijevoz djece
- e) zdravstvo
 - osnivanje ustanova primarne zdravstvene skrbi (domovi zdravlja i dr.)
 - sudjelovanje u izgradnji i održavanju zgrada ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - sudjelovanje u nabavi opreme ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - pedijatrijska briga za djecu predškolske dobi
 - hitna zdravstvena pomoć i dežurne zdravstvene službe
 - savjetovališta za prevenciju ovisnosti
- f) socijalna skrb
 - prirodni oblici socijalne pomoći
 - osiguravanje izvaninstitucionalne pomoći i njege
 - socijalno stanovanje
 - obiteljska savjetovališta
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- g) kultura
 - knjižnice
 - muzeji
- h) stambena politika
 - briga o stambenim zgradama (zajednički dijelovi, fasade, i sl.)
- i) promet (cestovni, željeznički, pomorski, riječni)
 - izgradnja lokalnih cesta
 - planiranje, organizacija i upravljanje lokalnim prometom
- j) javni red i mir i zaštita građana
 - reguliranje i održavanje javnog reda i mira
 - protupožarna zaštita
- k) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina
- l) ekologija
 - zaštita prirode i okoliša

V. Prijedlog minimalnog obligatornog djelokruga gradova s više od 30.000 stanovnika 2005.

- a) komunalne službe
 - opskrba pitkom vodom
 - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
 - opskrba plinom
 - prijevoz putnika u javnom prometu
 - održavanje čistoće
 - odlaganje komunalnog otpada
 - održavanje javnih površina
 - održavanje nerazvrstanih cesta
 - tržnice na malo
 - održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova
 - obavljanje dimnjačarskih poslova
 - javna rasvjeta
- b) prostorno planiranje
 - prostorno i urbanističko planiranje
 - regulacija građenja, naselja i stanovanja
 - izdavanje dozvola za građenje i rušenje objekata
- c) gospodarske službe
 - poticanje gospodarskog razvoja
 - planiranje i poticanje razvoja malog i srednjeg poduzetništva
 - zaštita potrošača
- d) briga o djeci, predškolski odgoj i obrazovanje
 - osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje zgrada
 - nabava opreme
 - zapošljavanje i plaćanje odgojitelja, službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) odgojiteljima, administrativnom i tehničkom osoblju
 - upravljanje ustanovama
- e) osnovno školstvo
 - osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje školskih zgrada
 - sudjelovanje u nabavi opreme
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) prosvjetnom, administrativnom i tehničkom osoblju
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
 - prijevoz djece
- f) srednje školstvo
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
- g) zdravstvo
 - osnivanje ustanova primarne zdravstvene skrbi (domovi zdravlja i dr.)
 - izgradnja i održavanje zgrada ustanova primarne zdravstvene skrbi

- sudjelovanje u nabavi opreme ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - promoviranje i poticanje zdravog načina života
 - preventivne aktivnosti u vezi bolesti ovisnosti
 - pedijatrijska briga za djecu predškolske dobi
 - hitna zdravstvena pomoć i dežurne zdravstvene službe
 - dežurne ljekarne
- h) sport, tjelesna kultura i rekreacija
- poticanje rekreacije i održavanje rekreacijskih prostora
- i) socijalna skrb
- prirodni oblici socijalne pomoći
 - osiguravanje izvaninstitucionalne pomoći i njege
 - socijalno stanovanje
 - obiteljska savjetovališta
 - osnivanje centara za socijalnu skrb
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- j) kultura
- knjižnice
 - muzeji
 - zaštita i očuvanje kulturnog i umjetničkog nasljeđa
- k) stambena politika
- utvrđivanje opće stambene politike
 - briga o stambenim zgradama (zajednički dijelovi, fasade, i sl.)
- l) promet (cestovni, željeznički, pomorski, riječni)
- izgradnja lokalnih cesta
 - planiranje, organizacija i upravljanje lokalnim prometom
- m) javni red i mir i zaštita građana
- reguliranje i održavanje javnog reda i mira
 - lokalna policija (samo u gradovima više od 30.000 stanovnika?)
 - civilna zaštita
 - protupožarna zaštita
- n) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina
- o) ekologija
- zaštita prirode i okoliša

VI. Prijedlog minimalnog obligatornog djelokruga gradova s više od 30.000 stanovnika 2015.

- a) komunalne službe
- opskrba pitkom vodom
 - odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
 - opskrba plinom
 - opskrba toplinskom energijom
 - prijevoz putnika u javnom prometu
 - održavanje čistoće
 - odlaganje komunalnog otpada

- održavanje javnih površina
 - održavanje nerazvrstanih cesta
 - tržnice na malo
 - održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova
 - obavljanje dimnjačarskih poslova
 - javna rasvjeta
- b) prostorno planiranje
- prostorno i urbanističko planiranje
 - regulacija građenja, naselja i stanovanja
 - izdavanje dozvola za građenje i rušenje objekata
- c) gospodarske službe
- poticanje gospodarskog razvoja
 - planiranje i poticanje razvoja malog i srednjeg poduzetništva
 - turistička promocija
 - mjere za očuvanje zaposlenosti i ponovno zapošljavanje
 - poticanje povratka/doseljavanja radno aktivnog stanovništva na određena područja (devastirana ratom, slabo naseljena, slabo gospodarski razvijena)
 - zaštita potrošača
- d) briga o djeci, predškolski odgoj i obrazovanje
- osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje zgrada
 - nabava opreme
 - zapošljavanje i plaćanje odgojitelja, službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) odgojiteljima, administrativnom i tehničkom osoblju
 - upravljanje ustanovama
 - prijevoz djece
- e) osnovno školstvo
- osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje školskih zgrada
 - sudjelovanje u nabavi opreme
 - zapošljavanje i plaćanje školskih službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) prosvjetnom, administrativnom i tehničkom osoblju
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
 - prijevoz djece
- f) srednje školstvo
- osnivanje ustanova
 - sudjelovanje u izgradnji i održavanju školskih zgrada
 - sudjelovanje u nabavi opreme
 - zapošljavanje i plaćanje školskih službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)

- plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) prosvjetnom, administrativnom i tehničkom osoblju
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
- g) zdravstvo
- javno zdravstvo i epidemiološka služba
 - osnivanje ustanova primarne zdravstvene skrbi (domovi zdravlja i dr.)
 - izgradnja i održavanje zgrada ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - sudjelovanje u nabavi opreme ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - promoviranje i poticanje zdravog načina života
 - preventivne aktivnosti u vezi bolesti ovisnosti
 - pedijatrijska briga za djecu predškolske dobi
 - mjere školske medicine
 - hitna zdravstvena pomoć i dežurne zdravstvene službe
 - dežurne ljekarne
 - patronažne službe
- h) sport, tjelesna kultura i rekreacija
- poticanje rekreacije i održavanje rekreacijskih prostora
- i) socijalna skrb
- prirodni oblici socijalne pomoći
 - osiguravanje izvaninstitucionalne pomoći i njege
 - socijalno stanovanje
 - obiteljska savjetovališta
 - osnivanje centara za socijalnu skrb
 - starački domovi i domovi za hendikepirane
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- j) kultura
- knjižnice
 - muzeji
 - kazališta
 - zaštita i očuvanje kulturnog i umjetničkog nasljeđa
- k) stambena politika
- utvrđivanje opće stambene politike
 - briga o stambenim zgradama (zajednički dijelovi, fasade, i sl.)
 - sudjelovanje u poticanju stanogradnje
- l) promet (cestovni, željeznički, pomorski, riječni)
- izgradnja lokalnih cesta
 - planiranje, organizacija i upravljanje lokalnim prometom
- m) javni red i mir i zaštita građana
- reguliranje i održavanje javnog reda i mira
 - lokalna policija
 - civilna zaštita
 - protupožarna zaštita
- n) osiguravanje zdravstvene zaštite životinja i zaštite bilja
- o) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina

- p) ekologija
 - zaštita prirode i okoliša
 - parkovi prirode

VII. Prijedlog minimalnog obligatornog djelokruga županija 2005.

- a) prostorno planiranje
 - prostorno planiranje na regionalnoj razini
 - izdavanje dozvola za građenje i rušenje objekata
- b) gospodarske službe
 - planiranje i poticanje poljoprivrede
 - planiranje i poticanje malog i srednjeg poduzetništva
 - turistička promocija
 - zaštita potrošača
- c) socijalna skrb
 - obiteljska savjetovališta
 - osnivanje centara za socijalnu skrb
 - domovi za nezbrinutu djecu
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- d) osnovno školstvo
 - osnivanje ustanova na području općina u sastavu županije
 - izgradnja i održavanje tih školskih zgrada
 - nabava opreme za te škole
 - sudjelovanje u upravljanju tim ustanovama
 - prijevoz djece u te škole
- e) srednje školstvo
 - osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje školskih zgrada
 - nabava opreme
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
- f) specijalno školstvo
 - osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje školskih zgrada
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
- g) kultura
 - muzeji regionalnog značenja
 - kazališta regionalnog značenja
 - zaštita i očuvanje kulturnog i umjetničkog nasljeđa
- h) zdravstvo
 - javno zdravstvo i epidemiološka služba
 - osnivanje ustanova primarne zdravstvene skrbi (domovi zdravlja i dr.)
 - izgradnja i održavanje zgrada ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - sudjelovanje u nabavi opreme ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - promoviranje i poticanje zdravog načina života
 - preventivne aktivnosti u vezi bolesti ovisnosti
 - pedijatrijska briga za djecu predškolske dobi

- mjere školske medicine
- hitna zdravstvena pomoć i dežurne zdravstvene službe
- dežurne ljekarne
- patronažne službe
- i) promet
 - izgradnja i održavanje regionalnih cesta
 - planiranje, organizacija i upravljanje regionalnim prometom
- j) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina
- k) ekologija
 - zaštita prirode i okoliša
 - parkovi prirode
- l) osiguravanje zdravstvene zaštite životinja i zaštite bilja
- m) pomoć lokalnim jedinicama
 - stručna, personalna i financijska pomoć slabije razvijenim lokalnim jedinicama
- n) supsidijarno nastupanje i sudjelovanje u obavljanju poslova iz minimalnog oblatornog djelokruga za najslabije lokalne jedinice

VIII. Prijedlog minimalnog oblatornog djelokruga županija 2015.

- a) prostorno planiranje
 - prostorno planiranje na regionalnoj razini
 - izdavanje dozvola za građenje i rušenje objekata na području općina
- b) gospodarske službe
 - planiranje i podrška regionalnom gospodarskom razvoju
 - planiranje i poticanje poljoprivrede
 - planiranje i poticanje malog i srednjeg poduzetništva
 - turistička promocija
 - zaštita potrošača
- c) socijalna skrb
 - obiteljska savjetovališta
 - osnivanje centara za socijalnu skrb
 - domovi za nezbrinutu djecu
 - starački domovi i domovi za hendikepirane
 - pomoć u slučaju elementarnih nepogoda i drugih izvanrednih događaja
- d) osnovno školstvo
 - osnivanje ustanova na području općina u sastavu županije
 - izgradnja i održavanje tih školskih zgrada
 - nabava opreme za te škole
 - zapošljavanje i plaćanje školskih službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) prosvjetnom, administrativnom i tehničkom osoblju
 - sudjelovanje u upravljanju tim ustanovama
 - prijevoz djece u te škole
- e) srednje školstvo
 - osnivanje ustanova

- izgradnja i održavanje školskih zgrada
 - nabava opreme
 - zapošljavanje i plaćanje školskih službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) prosvjetnom, administrativnom i tehničkom osoblju
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
- f) specijalno školstvo
- osnivanje ustanova
 - izgradnja i održavanje školskih zgrada
 - nabava opreme
 - zapošljavanje i plaćanje školskih službenika i namještenika (administrativno i tehničko osoblje)
 - plaćanje troškova prijevoza, regresa, povremenih prigodnih isplata (božićnice, darovi za djecu, i sl.) prosvjetnom, administrativnom i tehničkom osoblju
 - sudjelovanje u upravljanju školskim ustanovama
- g) kultura
- muzeji regionalnog značenja
 - kazališta regionalnog značenja
 - zaštita i očuvanje kulturnog i umjetničkog nasljeđa
- h) zdravstvo
- javno zdravstvo i epidemiološka služba
 - osnivanje ustanova primarne zdravstvene skrbi (domovi zdravlja i dr.)
 - izgradnja i održavanje zgrada ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - nabava opreme ustanova primarne zdravstvene skrbi
 - osnivanje bolnica
 - izgradnja i održavanje zgrada bolnica
 - sudjelovanje u nabavi opreme bolnica
 - promoviranje i poticanje zdravog načina života
 - preventivne aktivnosti u vezi bolesti ovisnosti
 - pedijatrijska briga za djecu predškolske dobi
 - mjere školske medicine
 - hitna zdravstvena pomoć i dežurne zdravstvene službe
 - dežurne ljekarne
 - patronažne službe
- i) promet
- izgradnja i održavanje regionalnih cesta
 - planiranje, organizacija i upravljanje regionalnim prometom
- j) zaštita i unaprijeđenje položaja etničkih i nacionalnih manjina
- k) osiguravanje zdravstvene zaštite životinja i zaštite bilja
- l) ekologija
- zaštita prirode i okoliša
 - parkovi prirode
- m) pomoć lokalnim jedinicama
- stručna, personalna i financijska pomoć slabije razvijenim lokalnim jedinicama
- n) supsidijarno nastupanje i sudjelovanje u obavljanju poslova iz minimalnog oblatornog djelokruga za najslabije lokalne jedinice

SUMMARY

Local and Regional Scope of Affairs

Ivan Koprić

European Charter of Local Self-Government is an important instrument of harmonization of local institutions throughout Europe. One of the crucial issues regulated by the Charter is local affairs. The Charter is based on German tradition. French and English tradition in determining local scope of affairs are also analysed in this study.

Subsidiarity principle is correlated with widening local scope of affairs. It demands that each public affair is designated to the lowest level in territorial administrative system able to perform it in an appropriate manner. Local self-government scope of affairs may be regulated by two opposite legal technics – by general clause and by enumeration of local affairs. Local self-government units may also execute state administrative affairs which are delegated to them (delegated affairs). Self-government scope and delegated affairs are substantially different in legal terms. Furthermore, there is a difference between minimal, compulsory self-government scope of affairs, and the optional one. The enumeration of common, typical local activities is presented. The cooperation of local units is stressed as one of the methods for overcoming weak local potentials for performing local activities.

Croatian legal regulation of local self-government scope before and after the year 2000 differs. Subsidiarity principle was accepted and local scope was substantially widened by constitutional and legal changes in the years 2000 and 2001.

Several propositions for the continuation of the decentralisation process are presented in the study. They refer to: subsidiarity and solidarity principles, the difference between compulsory and optional self-government scope of affairs, autonomy in performing local responsibilities, list of typical local and regional activities, delegated scope of affairs, the role of the territorial self-government below local level, cooperation of local units, and state assistance to local units. Activities that could be taken over by different categories of local units in Croatia in the short term and in the following ten-year period are also listed in the paper.

Key words: local self-government – Croatia, local activities, subsidiarity principle, self-government and delegated scope of affairs, decentralisation

Translated by author