

# Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

Vedran Đulabić\*

UDK 352/353 (497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno 1. XI. 2004.

Prihvaćeno 21. XII. 2004.

U radu se prikazuju neke od temeljnih koncepcija lokalne samouprave koje su se iskristalizirale u literaturi. Prikazuju se koncepcija političke i upravne decentralizacije, marksistička koncepcija komune te pristupi razvijeni u okviru nekih međunarodnih asocijacija, prvenstveno koncept razvoja zajednice i načelo supsidijarnosti.

U nastavku se analizira sadržaj prava na lokalnu samoupravu i njegova zaštita u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Poseban naglasak stavljen je na uređenje raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela. Nadalje, u radu se kritički analizira uređenje sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Pri tome se razlikuju dvije faze. Prva, koja je velikom dijelom počivala na koncepciji upravne decentralizacije, dominirala je uređenjem lokalne samouprave u prvih deset godina samostalnosti. Političkim, ustavnim i zakonskim promjenama u razdoblju 2000.–2001., formalno je započela druga faza uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj utemeljena na koncepciji političke decentralizacije.

*Ključne riječi:* lokalna samouprava, uređenje lokalne samouprave, politička decentralizacija, upravna decentralizacija, supsidijarnost, pravo na lokalnu samoupravu, decentralizacija

## 1. Uvod

Devedesete godine 20. stoljeća ostat će zabilježene u svjetskoj povijesti kao godine nastanka novih država na području srednje i istočne Europe. Padom berlinskog zida započeo je slom komunističkih režima u nizu zemalja (bivši SSSR, bivša SFRJ, integracija Istočne i Zapadne Njemačke, disolucija Čehoslovačke, transformacija političkih sustava Rumunjske, Mađarske, Bugarske itd.). Takav je slom bio popraćen nastankom niza samostalnih država koje svoje političke i upravne sustave sada grade na drugačijim postavkama od onih na kojima su takvi sustavi bili prvobitno izgrađeni.

\* Vedran Đulabić, mlađi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Na gopodarskom planu, državno plansko gospodarstvo zamjenjuje slobodna utakmica koja uspostavlja tržište kao jedan od glavnih mehanizama regulacije privrednih tijekova. Na političkom planu, načela zapadnih demokracija prodiru u područje iza "željezne zavjese". Dolazi do uspostavljanja višestranačkih političkih sustava, proklamira se zaštita i promicanje ljudskih prava, osobito manjinskih prava, prihvaćaju se demokratski standardi razvijenih zemalja. Jedna je od posljedica takvih promjena i reafirmacija lokalne samouprave, čija se reforma ističe kao značajan element u oblikovanju tranzicijskih političkih sustava.<sup>1</sup>

Republika Hrvatska nalazi se u tom procesu tranzicije zajedno sa ostalim zemljama slične političke i povijesne pozadine. Demokratski su standardi razvijenih zemalja uzori prema kojima se modelira postojeći politički sustav, a savjeti i pouke ponekad dolaze iz niza različitih, ponekad upitnih izvora. Nakon jednog desetljeća samostalnosti i neovisnosti, analiza političkog sustava predmet je brojnih znanstvenih radova.<sup>2</sup> Nastoji se utvrditi na kojoj se stepenici nalazi Hrvatska na svojem putu prema modernoj demokratskoj državi te kakvi su rezultati jedne decenije samostalnosti, demokracije i razvoja političkih institucija.<sup>3</sup>

Lokalna samouprava<sup>4</sup> bila je predmetom ustavne regulacije kako 1990., tako i 2000. godine. Ustav joj posvećuje zasebnu glavu, a zakon kojim se detaljnije uređuje ustrojstvo i djelovanje instrumenata lokalne demokracije svrstava u red tzv. organskih zakona.<sup>5</sup> Za razliku od ustava iz 1990., ustavne promjene iz 2000. godine lokalnoj samoupravi daju nešto drugačiju ulogu ističući je kao sredstvo ograničenja državne vlasti.<sup>6</sup>

No, prvih deset godina iskustva sa demokratski uređenom lokalnom samoupravom u Hrvatskoj se ocjenjuje prilično negativno. U tom je razdoblju normativna regulativa omogućila centralizaciju države ne ostavljajući dovoljno prostora za

---

<sup>1</sup> "Reforma je lokalne samouprave bitan dio transformacije političkih sustava. To je element osnovne političke promjene, a također je uvjet i faktor ekonomskog razvitka" (Horváth, 2000: 22)

<sup>2</sup> "Proces decentralizacije i reforme lokalne samouprave jedan je od najznačajnijih aspekata institucionalne reforme koja se provodi diljem zemalja Centralne i Istočne Europe te bivšeg Sovjetskog saveza" (Kimball, 1998: IX)

<sup>3</sup> Domaći politolozi, teoretičari javne uprave i ustavnog prava bave se, između ostalih, analizom spomenutog razdoblja. V. Kasapović, 2001.; Smerdel, 2000., 2001.; Pusić, 2002b: 98–113; Koprić, 2001a itd.

<sup>4</sup> Pored Hrvatske, predmet takvih analiza su i druge zemlje tranzicijskog sektora, a takve se analize, poglavito vezane uz reformu državne uprave i lokalne samouprave, provode u sklopu nekih međunarodnih nevladinih organizacija aktivnih u bivšim komunističkim zemljama. V. Illner, 1998.; Horváth, 2000.; Munteanu, Popa, 2001.; Kandeava, 2001.; Bíró, Kovács, 2001.; Verheijen, 2001.

<sup>5</sup> Pod pojmom lokalne samouprave podrazumijevamo kako jedinice najniže razine, dakle prvog stupnja, tako i neposredno više organizacijske oblike lokalne samouprave bez obzira na to što ih pozitivni propisi mogu nazivati regionalnim, područnim, okružnim itd. jedinicama. U svakom slučaju, radi se o jedinicama koje su prvenstveno usmjerene na neki, širi ili užji, lokalni interes.

<sup>6</sup> Vidi glavu VI. i čl. 82. st. 2. Ustava RH, NN 41/01.

<sup>7</sup> Ustav eksplicitno ističe da je državna vlast ustrojena prema načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu "... a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu" (čl. 4. st. 1.) Takva formulacija predstavlja nadopunu čl. 4. Ustava iz 1990. godine.

razvoj lokalne samouprave i jačanje njezinog položaja u političkom sustavu Hrvatske. Značajno je takvom stanju doprinijelo slabo razvijeno demokratsko okruženje te niz drugih čimbenika, koji do izražaja dolaze u svakodnevnom funkcioniranju lokalnih jedinica.

## 2. Teorijske podloge sustava lokalne samouprave

Dobro je poznata činjenica da je sustav lokalne samouprave moguće graditi sa različitim teorijskih podloga. Dominirajuća ideološka orijentacija pojedinog političkog sustava, odnosno odlučujuće skupine u njemu, pri tome je od velikog značaja. Prilikom toga, tradicija pojedine države i povijesna uloga lokalnih zajednica igraju značajnu ulogu, a u novije vrijeme na izgradnju sustava lokalne samouprave utječu i neki međunarodni faktori.

Naša literatura uglavnom razlikuje četiri koncepta lokalne samouprave. U njima se polazi od onih koncepcija koje naglašavaju ulogu države i njezinih organa, negirajući samoupravne elemente zasebnih političkih kolektiviteta koji svoje interese artikuliraju kroz samoupravu. Na drugoj su strani koncepcije koje ističu važnost lokalnih zajednica do te mjere da u njima vide zajednice koje bi trebale biti zamjena za državu i njezine organe.<sup>7</sup> Na osnovi toga, iskristalizirale su se: koncepcija upravne decentralizacije, koncepcija političke decentralizacije, marksistička koncepcija komune i koncepcije izgrađene u okviru međunarodnih asocijacija.<sup>8</sup>

### 2.1. Koncepcija upravne decentralizacije

Ovaj pristup u lokalnim jedinicama prvenstveno vidi instrumente središnje državne vlasti. Budući da je značajan dio poslova središnjih državnih institucija potrebno operacionalizirati na cijelom državnom teritoriju nužno je povjeriti izvršavanje tih poslova onim kolektivitetima koji su najbliže mjestu njihovog obavljanja. To znači da su lokalne jedinice prije svega jedinice državne uprave na ovoj razini, dok su lokalni politički procesi svedeni na minimum. Središnji državni

<sup>7</sup> O lokalnoj samoupravi kako je danas razumijevamo možemo govoriti tek sa nastankom države u modernom smislu riječi. Tek tada do izražaja dolaze centralno-lokalni odnosi jer postoji organizirana državna vlast na većem području. Uz to postoji i potencijal za razvoj lokalnih jedinica koje bi mogle predstavljati protutežu središnjim političkim mehanizmima. Također, kao treći preduvjet ističe se da tek od tada postoji "... dovoljna "socijalna gustoća" da se centralne i lokalne organizacije nalaze u trajnom međusobnom kontaktu, da utječu jedne na druge, da se sukobljavaju, a ne da naprosto koegzistiraju kao nebeska tijela na različitim putanjama. Taj je uvjet, općenito govoreći, ostvaren u Europi u toku XVII. i XVIII. stoljeća." (Pusić, 1981: 31)

Pavić govori o "lokalizaciji teritorijalnog sustava" koja se događa u ovo vrijeme ističući "Lokalne se zajednice sada pojavljuju u ulozi protuteže, ograničavajućeg faktora prema sve većim aspiracijama središnje države. Atribut "lokalni" tek sada dobiva svoj pravi sadržaj i značenje u okviru teritorijalnog sustava upravljanja." (2001: 84)

<sup>8</sup> Ovakva je kategorizacija izgrađena na temelju Pusić, 1981., i 1985. te Koprić, 2001., pri čemu Pusić razlikuje upravnu i političku decentralizaciju te marksističku koncepciju komune, dok Koprić dodaje i načelo supsidijarnosti.

organi odlučuju o tome koji poslovi će se povjeriti lokalnim jedinicama te uz to imaju i vrlo široke nadzorne ovlasti. Uz nadzor zakonitosti, središnji su državni organi ovlašteni nadzirati i svrhovitost njihovog rada i unutanjeg ustrojstva. Tim je mjerama značajno umanjen prostor njihovog samostalnog djelovanja i odlučivanja što bitno reducira njihov autonoman položaj. Učenje o nedjeljivosti državnog suvereniteta uvelike isključuje mogućnost postojanja lokalnih političkih snaga koje bi eventualno mogle biti opreka središnjoj državnoj vlasti. Autonomni lokalni politički život zbog toga je sveden na minimum.

Koncepcija upravne decentralizacije vuče svoje korijene iz francuske upravne doktrine i prakse, gdje se na lokalnu samoupravu gledalo kao na negativnu pojavu. Takva je pojava centralizma francuskog sustava posljedica rascjepkanosti i autonomije koja je bila prisutna prije Revolucije 1789. godine. Lokalni su feudalni velikaši predstavljali politički snažne figure koje su izražavale ozbiljnu prijetnju apsolutnoj kraljevoj vlasti. Zbog toga je za vrijeme apsolutističke monarhije došlo do snaženja centripetalnih tendencija kako bi se držali u pokornosti do tada samostalni velikaši.<sup>8</sup> No, situacija u suvremenoj Francuskoj je nešto drugačija. Iako još uvijek visoko centralizirana, ona sve više u svoj sustav lokalne samouprave akceptira načela političke decentralizacije i jača njezin samoupravni djelokrug, a ozbiljnija decentralizacija je započela početkom 1980-ih.<sup>10</sup>

## 2.2. Koncepcija političke decentralizacije

Nasuprot prethodne centralističke koncepcije, koncepcija političke decentralizacije polazi od shvaćanja prema kojima se lokalne jedinice pozicioniraju kao svojevrsne protuteže središnjoj državnoj vlasti. U lokalnim se jedinicama vidi mogućnost izražavanja diobe vlasti po vertikalnoj dimenziji (Pusić, 1981:32). Središnja državna vlast nije samo ograničena sustavom "provjera i ravnoteža" (Smerdel, 2000:7) na središnjoj razini, dakle horizontalno, nego i pravom lokalnog stanovništva da autonomno odlučuje i upravlja poslovima od svog neposrednog interesa. Takvo shvaćanje lokalne samouprave diobi vlasti u horizontalnom smislu dodaje vertikalnu dimenziju. Uz zakonodavno tijelo, organe izvršne vlasti te organiziran sustav sudova i pravo na lokalnu samoupravu trebalo bi pomoći uspostavljanju novih centara moći. Zajednička uloga takvih centara moći je disperziranje političkog utjecaja i sprječavanje koncentracije vlasti u jednoj točki u cjelokupnom sustavu. Iz toga proizlazi da pravo na lokalnu samoupravu predstavlja oblik diobe vlasti po teritorijalnom načelu (Pusić, 1981:37; Koprić, 2001:421).<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Tako primjerice u vrijeme Louisa XIV. postavljaju se temelji centralizirane uprave u Francuskoj. U svakoj provinciji središnja vlast imenuje svojeg opunomoćenika, tzv. intendanta koji je bio zadužen za funkcioniranje upravnog sustava (financije i policija) na tom području, bio je nadređen općinama i gradovima i provodio je opću kontrolu policije, sudovanja i financija. Zbog opsega njegovih poslova oko njega se stvara nukleus budućeg mnogo većeg upravnog aparata. (Barker, 1944)

<sup>10</sup> Detaljnije o stanju lokalne samouprave u Francuskoj vidi: Moreau, 1995: 105–122

<sup>11</sup> Za razliku od toga klasična dioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu je zapravo dioba u funkcionalnom smislu. Dolazi do podjele funkcija između različitih organa kako bi se onemogućilo koncentriranje vlasti u jednom od njih. Krbek ističe: "Državna vlast je stvarno samo jedna, a radi se samo o diobi funkcija, ili još točnije o diobi nadležnosti. I nisu to različite državne vlasti, već organi iste i jedinstvene državne vlasti" (Krbek, 1943: 12, 13)

Interesi građana najbolje se mogu artikulirati kroz mehanizme političkog života na koji oni imaju neposredni utjecaj. U tom kontekstu, lokalne jedinice predstavljaju najprikladnije sredstvo artikuliranja takvih interesa jer su građanima najbliže, obavljaju niz javnih poslova čiju korist građani mogu svakodnevno osjetiti. Čitav niz poslova javlja se primarno kao poslovi koji su od izrazitog značaja za stanovništvo manjih jedinica. Za njihovo obavljanje lokalne jedinice imaju vlastite upravne organe, kvalitativno različite od organa državne uprave.<sup>12</sup> Takvi su organi u potpunosti podređeni instrumentima političke kontrole građana tih lokalnih jedinica, a nadzor središnjih državnih organa ograničen je samo na nadzor zakonitosti njihovog funkcioniranja u sklopu sveukupnog teritorijalnog sustava.

Pored dosta značajne organizacijske samostalnosti upravnih tijela na lokalnoj razini, politička decentralizacija omogućava jedan još značajniji moment o kojemu je potrebno nešto reći. Naime, u ovom konceptu lokalni politički život ima mogućnost odvajanja od života na središnjoj državnoj razini te ne mora nužno odražavati njegovu presliku. To je značajno iz razloga jer se u većoj mjeri može uvažiti specifičnost pojedinih područja i njihovih lokalnih zajednica. Takve specifičnosti mogu nastati kao rezultat djelovanja mnoštva različitih utjecaja, od povijesnih preko geopolitičkih, socijalnih, ekonomskih itd. Politika se može voditi oko posebnih problema značajnih i aktualnih za pojedinu lokalnu zajednicu. Osim toga, pored političkih stranaka, otvara se mogućnost i drugim akterima političkog života da lakše ostvare utjecaj u društvenom životu.<sup>13</sup>

Ovakve se mogućnosti i potencijali lokalnog političkog života ostvaruju kroz mnoštvo instrumenata. Među najznačajnijima zasigurno su lokalni izbori i postojanje neovisnih lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela. Zatim, široko određen krug poslova o kojima ti politički organi mogu samostalno odlučivati. Mogućnost donošenja općih akata u tu svrhu i samostalnog organiziranja vlastitih upravnih tijela, pa i njihovog unutarnjeg ustroja također se postavlja kao imperativ za ostvarenje koncepta političke decentralizacije. Od ne malog značaja su pravna osobnost lokalnih jedinica koja omogućava samostalno ostvarivanje prava i preuzimanje obveza u pravnom prometu te fiskalna autonomija izražena kroz vlastite izvore financiranja lokalnih projekata i potreba. I na kraju, tu su i mogućnosti suradnje i povezivanja sa jedinicama u zemlji i inozemstvu zbog rješavanja zajedničkih problema te smanjen politički utjecaj središnjih organa na minimalnu mjeru uz točno propisanu proceduru njegovog ostvarenja (Koprić, 2001:424).

Uređenje lokalne samouprave na osnovama koncepta političke decentralizacije polučuje brojne pozitivne efekte i dovodi do demokratizacije političko-

---

<sup>12</sup> "Tom načelu više odgovara tip lokalnih organa "opće uprave" nego tip specijaliziranih lokalnih upravnih organizacija, jer prvi pružaju veću garanciju da se prenosi stvarno vlast, a ne da se samo decentralizira služba" (Pusić, 1981: 39)

<sup>13</sup> Analiza lokalne samouprave u nekim tranzicijskim zemljama pokazuje pozitivan trend u ovome smjeru. Primjer za potvrdu ove teze nalazimo u Češkoj, gdje se ističe postojanje relativno slabog utjecaja političkih stranaka na lokalni život. Općenito, rezultati provedenih istraživanja pokazuju da za vodeće općinske funkcionare "... politička pripadnost nije bitna; čvrsta moralna uvjerenja, znanje lokalnih prilika i potreba te sposobnost rješavanja konflikata naznačeni su kao najvažnije karakteristike..." (Lacina, Vajdova, 2000: 266). Bez obzira na to što ovakva ocjena dolazi iz pera čeških autora ona nije zanemariva i izražava pozitivan trend.

-upravnog sustava pojedine zemlje. Osnažuje demokratski potencijal lokalnih zajednica i građanima približuje centre odlučivanja o lokalnim problemima.<sup>14</sup>

Osim toga, ovaj je koncept izražen u nekim međunarodnim dokumentima i danas se smatra dominantnim teorijskim pristupom promišljanja uloge lokalne samouprave. Svoju je primjenu našao i u *Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi* koja pod lokalnom samoupravom podrazumijeva "... pravo i mogućnost lokalnih jedinica, da u okvirima određenim zakonom, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova." (čl. 3. st. 1.)<sup>15</sup>

### 2.3. Marksistička koncepcija komune

Koncepcija koja se temelji na ideološkim postavkama autora koji su zagovarali preobrazbu društva putem prevladavanja institucija države. Osnovne ideje ovog pristupa nalazimo u djelima socijalista utopista, poput Saint-Simona i njegovih sljedbenika, C. Fouriera, J. Proudhona itd. Njihova je misao vodilja da buduće "... društvo mora ostvariti upravljanje stvarima, a ne ljudima, što implicira koncepciju o odumiranju države kao političke sile i uspostavljanje integralne samouprave društva."<sup>16</sup>

Apsolutni se primat u izgradnji društva u ovom pristupu nalazi u lokalnim zajednicama. Takve su zajednice, prvenstveno gradovi, mjesta sa kojih treba krenuti u rušenje državnog uređenja te istodobno predstavljaju mjesta za izgradnju novog društvenog poretka. U gradovima se nalazi koncentracija kapitala, intelekta i snage s kojima treba graditi društvo bez mehanizma državnog aparata. Javne bi službe, prema ovom konceptu, mogao obavljati svaki član zajednice, bez posebnog obrazovanja i posebnog stručnog upravnog znanja, a društvo treba predstavljati svojevrsnu konfederaciju komuna.<sup>17</sup>

Povijesni primjeri koji su poslužili za oblikovanje ove koncepcije nalaze se u Pariškoj komuni iz 1871. i Oktobarskoj revoluciji 1917. godine. Ovakvo je shvaćanje, u sklopu marksističke teorije o izgradnji besklasnog društva, trebalo poslužiti ostvarivanju tog cilja. Marksistička koncepcija komune vidi u lokalnoj samoupravi i lokalnim zajednicama temeljne oblike društvenog života i spaja "...

---

<sup>14</sup> Ističu se mnoge pozitivne i očekivane koristi ove koncepcije: sprječavanje koncentracije političke moći, postizanje lokalizacije političkih konflikata, dovođenje do olakšanja napetosti u međunarodnim odnosima, podizanje kvalitete javnih službi na višu razinu, mogućnost smanjenja ukupnih javnih troškova, omogućavanje šireg i intenzivnijeg sudjelovanja građana u političkim procesima i u upravljanju javnim poslovima, pridonosenje političkoj edukaciji i stvaranju demokratske političke kulture te pripremanje i osposobljavanje političara za sudjelovanje u političkim procesima na nacionalnoj razini. V. Koprić, 2001: 422, 423; Pusić, 1985: 311

<sup>15</sup> NN – MU 14/97

<sup>16</sup> Vranicki, 1994: 100.

<sup>17</sup> "Komuna rješava pitanje "državnog ustroja" genijalnom jednostavnošću. Ona stvara takve "prirodne uvjete" u kojima neman brzo i s razmjerno neznatnim potresima ugiba. Umjesto profesionalnih i ekonomski i društveno privilegiranih činovnika uvode se neprofesionalni, izborni i opozivi funkcionari kojima je plaća jednaka prosječnoj radničkoj nadnici..." (Pusić, 1981: 42)

realne konstatacije veće dostupnosti lokalnih političkih tijela političkom utjecaju građana te veće dostupnosti javnih službi korisnicima sa pomalo naivnim, ne-realnim i ne baš uvijek tako benignim pretpostavkama o dometima, mogućnostima i realnim efektima neposredne demokracije i mogućnostima pojednostavljivanja lokalnih javnih službi i upravnih problema do razine da ih može obavljati svatko.” (Koprić, 2001:426).<sup>1s</sup> Ovaj je pristup izgradnji lokalnih institucija snažno dominirao zemljama komunističke ideologije, pa niti Hrvatska u sklopu bivše SFRJ nije predstavljala izuzetak od toga shvaćanja.

## 2.4. Konceptije izgrađene u okviru međunarodnih organizacija

Različite međunarodne organizacije poticale su razvoj lokalne samouprave izgrađene na različitim temeljima. Tako je u okviru organizacije UN pedesetih godina 20. stoljeća snažno bio prisutan koncept tzv. razvoja zajednice, dok danas, u okviru europskih i drugih međunarodnih asocijacija do izražaja dolazi načelo supsidijarnosti.

*Konceptija razvoja zajednice (community development)* polazi od pretpostavke da državna aktivnost treba pružiti mogućnost razvoja postojećim lokalnim zajednicama kroz planove i projekte koje bi te lokalne zajednice bile u mogućnosti realizirati. Budući da je riječ o zemljama okarakteriziranim kao zemlje u razvoju, u ostvarenju ovakvih programa ključna je pomoć tijela središnje državne vlasti. Ta se pomoć ogleda u donaciji sredstava, slanju obrazovanog osoblja, edukaciji lokalnog stanovništva i sl., kako bi se tim mjerama potaknuo i širi ekonomski razvitak takvih zemalja. Ova je konceptija trebala predstavljati izraz brige središnjih organa za razvoj lokalnih zajednica u nerazvijenim zemljama.

Koncept razvoja zajednice do izražaja je došao kroz djelovanje UN-a radi poticanja društvenog razvitka slabo razvijenih zemalja. Također, ovaj pristup na neki način predstavlja ispoljenje koncepta upravne decentralizacije u takvim nerazvijenim sredinama gdje je razvoj lokalnih zajednica bio ovisan o akciji središnje državne vlasti. Ona je nastojala inicirati projekte na lokalnoj razini i u takve projekte uključiti postojeće, pretežno slabo razvijene, lokalne institucije (plemenske, obiteljske rodovske itd.). Na taj se način nastojalo dodatno aktivirati i potaknuti razvoj lokalnih zajednica. (Pusić, 1981:33–37; Pusić, 1985:310).

Kroz niz dokumenata donesenih na europskoj razini do izražaja sve više dolazi *načelo supsidijarnosti*. Iako je ono istaknuto već 1931. godine u socijalnoj enciklici *Quadragesimo Anno* pape Pija XI., svoju punu afirmaciju doživljava upravo kroz dokumente međunarodnih asocijacija.<sup>1g</sup> Ono predstavlja temeljno načelo za razdiobu poslova između različitih razina vlasti, a služi kao nadopuna konceptiji političke decentralizacije.

<sup>1s</sup> Pusić, 1981: 39–49; Pusić, 1985: 312–315., a o idejama socijalista utopista vidi i Vranicki, 1994: 75–138.

<sup>1g</sup> Npr. Europska povelja o lokalnoj samoupravi donesena u okviru Vijeća Europe (vidi *infra* bilješku 26), European Governance a White paper (dalje White Paper, dokument Europske komisije, 2001.) značajno osnažuju ovaj koncept. Vidi i Šimac, 2002: 90–106.

Supsidijarnost kao dominatno načelo izgradnje lokalne samouprave pojavljuje se u uvjetima u kojima se na svjetskoj razini događaju značajne promjene. Prije svega, moderna su zapadnoeuropska društva, uključujući i razvijene zemlje anglosaksonskog svijeta, doživjela duboke promjene u drugoj polovini 20. stoljeća.<sup>20</sup> Naznačuje se da svijet postaje sve više policentričan, te da država predstavlja samo jedan od takvih centara. Pored središnjih državnih institucija na scenu stupaju i neki drugi aktori u procesu upravljanja, kao što su "... općinske, provincijske, područne i federalne vlasti te različite grane vlasti uključujući izvršnu vlast i upravu (kabinete, premijere i ministre, i upravne strukture uspostavljene za podržavanje i provođenje njihovih odluka), područna i federalna zakonodavna tijela i sudstvo." (Wolfish, Smith, 2000:55)

Sve to dovodi do toga da se prilikom određivanja djelokruga sve brojnijih razina upravljanja postavlja pitanje kome treba povjeriti obavljanje nekih javnih poslova? Jesu li institucije središnje državne uprave te koje su prvenstveno odgovorne za njihovo obavljanje ili postoji neka druga razina na kojoj je to prikladnije? Načelo supsidijarnosti nastoji pružiti odgovore na ovakva i slična pitanja. Ističe se da ono treba poslužiti 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." (Koprić, 2001:425).

Po drugoj osnovi, decentralizacija je sama po sebi trend koji je jako naglašen i prisutan u promišljanjima o uređenju odnosa u političkoj zajednici, te se smatra neophodnim uvjetom za razvoj lokalne samouprave. Ona igra veliku ulogu u razvoju institucija civilnog društva (Kuklis, 2000:1). Princip supsidijarnosti omogućava učinkovito ostvarivanje ukupnog procesa decentralizacije jer nastoji dodijeliti obavljanje javnih poslova onim razinama koje će biti u stanju te poslove učinkovito izvršavati. Ukratko, traži se najprikladnija razina na kojoj bi se javni posao trebao obavljati. To znači da najniža razina ne mora nužno biti razina na kojoj se obavljaju neki javni poslovi ukoliko ne raspolaže dostatnim institucionalnim, financijskim ili personalnim kapacitetom. Načelo supsidijarnosti, dakle, služi kao mehanizam za određivanje djelokruga jedinica lokalne samouprave i učinkovitu raspodjelu javnih poslova između različitih razina, od one najniže, općinske ili gradske, pa sve do razine središnjih državnih organa. U novije vrijeme kao razina o kojoj se sve više razmišlja prilikom određivanja poslova je i institucionalna razina Europske unije.<sup>21</sup> Princip izražen kroz načelo supsidijarnosti dodatno osnažuje koncept političke decentralizacije te u obavljanju javnih poslova daje primat lokalnim zajednicama<sup>22</sup> (Kuklis, 2000; Koprić, 2001; Nadjanova, 1998).

---

<sup>20</sup> "Većina je naprednih industrijskih država iskusilo značajne strukturalne transformacije od početka 1960. i ove su transformacije značajno preoblikovale okruže u kojima djeluju institucije predstavničke demokracije." (Nevitte, 2000: 74)

<sup>21</sup> Rimski ugovor iz 1957. god u članku 3b. st. 2. ističe da Europska "Zajednica djeluje u skladu s načelom supsidijarnosti, ali samo u mjeri koja je potrebna i samo ako države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve tog djelovanja, već ih Zajednica, u pogledu dosega ili učinka predložene aktivnosti, može bolje ostvariti." Isto načelo dodatno je osnaženo čl. B. st. 2. Maastrichtskog ugovora.

<sup>22</sup> "... viša razina bi trebala biti izabrana samo kada niže razine ne mogu same izvršavati odgovarajuće ovlasti." (Kuklis, 2000: 4)



### 3. Pravo na lokalnu samoupravu i njegovazaštita

Svako proklamirano pravo zahtijeva instrumente putem kojih će oni kojima ono pripada moći ostvarivati svoje pravo. Paralelno s tim ono zahtijeva i mehanizme zaštite od sprječavanja ostvarivanja nekog prava. U protivnom, ono može ostati samo mrtvo slovo na papiru bez mogućnosti svoje aktivne realizacije i zaštite.

Ustav RH jamči građanima pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu (čl. 132. st. 1.) U svojim daljnjim odredbama Ustav razrađuje način ostvarivanja tog prava. Kao glavne mehanizme za realizaciju ovog prava Ustav navodi lokalna predstavnička tijela i lokalne izbore putem kojih građani neposredno biraju svoje predstavnike u ta tijela (st. 2.). Radi se o pravu koje građani mogu valjano ostvariti jedino kolektivnom akcijom, sudjelovanjem u lokalnim izborima te korištenjem svojeg aktivnog i pasivnog biračkog prava. Uz ove mehanizme, građani mogu participirati u lokalnom upravljanju putem različitih modaliteta neposrednog sudjelovanja u odlučivanju. U tom smislu, naš Ustav dalje navodi zborove građana, referendume i sudjelovanje građana u odlučivanju putem "... drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom" lokalnih jedinica (st. 3.).<sup>23</sup>

Također, u pogledu prava na lokalnu samoupravu značajnu ulogu igra mogućnost središnjih državnih organa da raspuste lokalna predstavnička tijela. Ovakva je mogućnost predviđena radi zaštite pravnog poretka, jedinstva i cjelovitosti državnog teritorija, sprječavanja separatističkih i autonomaških tendencija te osiguravanja građanima prava na lokalne javne službe i ostvarivanja lokalne demokracije. Radi se o vrlo osjetljivom pitanju koje ima izrazite političke konotacije i posredno može dovesti do povrede nekih drugih temeljnih prava čovjeka i građanina.

Načelno, razloge zbog kojih je moguće raspustiti lokalno predstavničko tijelo možemo svrstati u dvije osnovne skupine. Na jednoj su strani razlozi koji dolaze do izražaja u centralno-lokalnim odnosima. To su situacije kada lokalno predstavničko tijelo svojim odlukama i aktima dovede u pitanje državni suverenitet i teritorijalnu cjelovitost države, te kad donosi akte suprotne pozitivnim propisima i/ili ih učestalo i teško krši. U takvoj situaciji središnji državni organi raspuštanjem lokalnog predstavničkog tijela štite širi društveni interes, jačaju pravnu sigurnost i vladavinu prava te osiguravaju teritorijalnu cjelovitost i državni suverenitet.

Druga skupina razloga za raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela ostaje u okvirima lokalnih jedinica. U situaciji kada lokalni upravni sustav nije u mogućnosti obavljati sadržaj svojeg prava na samoupravu, tijela središnje državne vlasti interveniraju kako bi to omogućila te kako bi stanje bilo vraćeno u normalne tokove političkog funkcioniranja. Dok se kod prve skupine razloga raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela, na neki način radi o zloupotrebi prava na samoupravu, dotle kod ove druge skupine razloga možemo kazati da se radi o svojevrsnoj

---

<sup>23</sup> Vidi *infra* bilješku 43, za mehanizme neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju prema ZLR(P)S.

neupotrebi tog prava. Dakle, radi se o situaciji kada se ne ostvaruje pravo na lokalnu samoupravu, odnosno kada nema mogućnosti za realiziranje samouprave. Tijela središnje državne vlasti tada interveniraju kako bi štitili pravo građana lokalnih jedinica na obavljanje javnih službi. Tako što se neposredno štite građani lokalne jedinice posredno se štiti širi društveni interes i jača vladavina prava. U ovu skupinu razloga spada niz situacija kada lokalni upravni sustav ne može funkcionirati. Naime, ukoliko lokalno predstavničko tijelo ne izabere tijela izvršne vlasti u lokalnim jedinicama u zakonskom roku, ne donese temeljne akte (statut, proračun odn. odluku o privremenom financiranju), ne može donositi odluke u zakonom određenom duljem vremenskom razdoblju, zbog nekih drugih razloga ostane bez dovoljnog broja članova za donošenje odluka itd., tijela središnje državne vlasti interveniraju radi osiguranja uvjeta za ponovno funkcioniranje lokalnog upravnog sustava. Organ središnje državne vlasti raspušta lokalno predstavničko tijelo kako bi se ispunile pretpostavke za provođenje ponovnih izbora i konstituiranje novog predstavničkog tijela koje će biti u stanju optimalno funkcionirati. No, bilo bi previše naivno shvatiti da se i u ovoj situaciji ne radi o politički motiviranim razlozima nefunkcioniranja lokalnog upravnog sustava. Samo razlika prema prvoj situaciji, u kojoj do izražaja dolaze odnosi lokalnih samoupravnih jedinica prema središnjim državnim tijelima, nalazi se u tome što ovdje politički odnosi izbijaju na površinu tek posredno. Oni se očituju u nemogućnosti funkcioniranja lokalnih institucija, što je tehnički problem sa najvjerojatnije izvjesnom politički motiviranom pozadinom.<sup>24</sup>

Razlozi raspuštanja predstavničkih tijela u zakonodavstvu pojedinih zemalja variraju od zemlje do zemlje vodeći se specifičnostima pojedinih pravnih, političkih i upravnih sustava, ali u svim pozitivnopravnim kategorizacijama moguće je locirati ove dvije spomenute skupine razloga raspuštanja.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Da politička pozadina nefunkcioniranja lokalnih samoupravnih institucija ne mora uvijek biti razlog raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela pokazuje situacija kada se npr. lokalno predstavničko tijelo ne bi dugo moglo sastajati zbog neke prirodne katastrofe.

<sup>25</sup> Komparacija nekih zakonodavstva daje potvrdu ovoj tezi. Prema zakonu o lokalnoj samoupravi susjedne Republike Slovenije lokalna predstavnička tijela raspušta slovenski parlament na prijedlog Vlade u slijedećim slučajevima: izglasavanja općeg akta protivnog ustavu ili zakonu, neizvršavanja sudskih odluka, neizvršavanja poslova koji su im zakonom stavljeni u nadležnost, donošenja pojedinačnih akata kojima se krši zakon, neispravljanja nezakonite radnje unatoč upozorenjima nadležnog ministarstva, neizglasavanja lokalnog proračuna ili ako tijekom šest mjeseci ne može imati kvorum za zasjedanje (čl. 90.b). Za pregled sustava lokalne samouprave u Sloveniji vidi: Setnikar-Cankar, Vljaj, Klun, 2000:385–421.

Makedonski zakon o lokalnoj samoupravi daje mogućnost Vladi da raspusti lokalno predstavničko tijelo u određenim situacijama: ukoliko se ne može sastati u periodu dužem od šest mjeseci ili ukoliko tijekom godine dana nije u mogućnosti održati dvije sjednice bez ometanja (čl. 74. st. 1.). Također, ukoliko lokalno predstavničko tijelo ne usvoji proračun u zakonskom roku Vlada će ga raspustiti na prijedlog ministarstva financija (čl. 74. st. 2.). Pored toga, Vlada Republike Makedonije će raspustiti lokalno vijeće ukoliko donese odluku kojom se ugrožava suverenitet i teritorijalna cjelovitost Republike Makedonije (čl. 75.). Uz ove slučajeve, lokalno predstavničko tijelo može donijeti odluku o samoraspuštanju većinom glasova svih članova (čl. 73.). Pregled lokalne samouprave Makedonije vidi u: Todorovski, 2001:245–288.

U spomenutim situacijama raspuštanja lokalnih institucija, tijela središnje državne vlasti, najčešće izvršne, poduzimaju niz različitih radnji kako bi doveli do ponovnog funkcioniranja cjelokupnog državnog sustava. U nekim zemljama funkcije lokalnog predstavničkog tijela preuzima načelnik (gradonačelnik) ukoliko je njegov mandat neovisan o predstavničkom tijelu. No, najčešće rješenje u takvoj situaciji je imenovanje privremenog upravitelja (povjerenika) od strane središnjih organa.<sup>26</sup> Povjerenik preuzima ovlasti predstavničkog, ponekad i izvršnih tijela te osigurava funkcioniranje lokalnog upravnog sustava. Budući da je on strani element u lokalnoj jedinici i prvenstveno zastupa interese središnjih državnih tijela, takva praksa može značajno ugroziti pravo na lokalnu samoupravu. Ali s druge strane, imenovanje je povjerenika izvjesno jamstvo građanima da će moći ostvarivati svoje pravo na lokalnu samoupravu i da će javne službe biti obavljene bez obzira na krizu lokalnog političko-upravnog mehanizma. U svakom slučaju radi se o izvanrednoj situaciji, pa je stoga potrebno da takva situacija traje što kraće te da se, što je moguće brže provedu lokalni izbori i konstituiraju lokalne institucije. Zbog svih spomenutih razloga, a poradi zaštite prava na lokalnu samoupravu, potrebno je precizno urediti situacije u kojima se dozvoljava mogućnost raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela.<sup>27</sup> Osim toga, potrebno je omogućiti i mehanizme sudske zaštite prava na lokalnu samoupravu. Takva zaštita podrazumijeva pravo na sudsku zaštitu prava na lokalnu samoupravu pred organima sudbene vlasti.<sup>28</sup>

Temeljni međunarodni pravni dokument koji jamči građanima pravo na lokalnu samoupravu je Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS, NN – među-

<sup>26</sup> Slovenski zakon predviđa imenovanje privremenog upravitelja u slučaju raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela (čl. 90b. st. 3.). Makedonski zakon, u slučaju raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela, načelniku povjerava obvezu upravljanja cjelokupnom lokalnom jedinicom do provođenja novih izbora (čl. 74. st. 3.). Vlada imenuje povjerenika tek ukoliko i načelnik bude razriješen sa položaja zbog zakonom predviđenih razloga (čl. 74. st. 4., čl. 77.). Razlog ovakvih rješenja leži u činjenici neposrednog izbora načelnika lokalnih jedinica što dodatno jača kako njegov položaj, tako i položaj lokalnih jedinica spram središnjih organa.

<sup>27</sup> Raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela bilo je uređeno ZLSU-92, a uređeno je ZLR(P)S iz 2001. godine. U pogledu razloga zbog kojih Vlada može raspustiti lokalno predstavničko tijelo došlo je do nekih izmjena. Tako su precizirani rokovi u kojima predstavničko tijelo mora donijeti statut (60 dana od konstituiranja), izabrati načelnika/gradonačelnika/župana (30 dana od konstituiranja ili od iskazanog im nepovjerenja odnosno od njihove ostavke). Dodani su neki novi razlozi raspuštanja, a to su situacije kada predstavničko tijelo iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i odlučivanje, ako ne može donositi odluke iz svojeg djelokruga dulje od tri mjeseca te ako u zakonskom roku ne donese prostorni plan. Dopunjen je razlog raspuštanja zbog nedonošenja proračuna u zakonskom roku nedonošenjem odluke o privremenom financiranju. (čl. 84.)

<sup>28</sup> Sudska zaštita lokalne samouprave predviđena je odredbama EPLS. Čl. 11. Povelje navodi da "Lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu."

Premda Republika Hrvatska nije ratificirala spomenutu odredbu, njezina je primjena našla svoje mjesto u našem pravnom poretku. Kako ZLSU-92, tako i ZLR(P)S sadrži odredbe koje uređuju sudsku zaštitu lokalne samouprave. Prema odredbama ZLSU-92 predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela imao je pravo podnijeti u roku 48 sati ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ustavni je sud bio dužan odlučiti o toj tužbi u roku osam dana (čl. 81. st. 2. i 3.). ZLR(P)S sudsku zaštitu lokalne samouprave uređuje nešto drukčije. Temeljna razlika leži u činjenici da je došlo do promje-

narodni ugovori 14/97).<sup>28</sup> Budući da ju je prihvatila Republika Hrvatska, na temelju odredbi Ustava (čl. 140), ona čini dio unutarnjeg pravnog poretka i po svojoj je pravnoj snazi iznad zakona. Među temeljnim načelima naglašava koncepciju političke decentralizacije pri uređenju lokalne samouprave, načelo supsidijarnosti prilikom razgraničenja poslova lokalnih jedinica, princip proporcionalnosti kod provođenja nadzora nad lokalnom samoupravom, utvrđuje vlastite financijske izvore lokalnih jedinica, načelo pravne zaštite lokalne samouprave, itd. (Nadjanova, 1998: 19–22).

## 4. Lokalna samouprava i uređenje iz 1990. godine

### 4.1. Koncepcija “lokalne uprave i samouprave”

Tijekom desetogodišnjeg razdoblja polupredsjedničkog uređenja u Hrvatskoj sustav je lokalne samouprave izgrađivan na osnovama kojima je uglavnom dominirao koncept upravne decentralizacije. Slijedeći francuski model polupredsjednički je sustav akceptiran u hrvatsko ustavnopravno uređenje. Prihvaćeno je rješenje doduše osiguralo institucionalnu stabilnost državne vlasti, ali je dovelo, u specifičnim hrvatskim okolnostima, do koncentracije političkog utjecaja u jednom dijelu izvršnih struktura.

S takve je platforme građen i sustav lokalne samouprave uvelike prožet idejom upravne decentralizacije. Svoje je uporište našao u temeljnim dokumentima koji uređuju odnose političkih aktera. Posljedica je toga bila jaka centralizacije cjelokupnog sustava. Sintagma “lokalna uprava i samouprava” bila je usvojena kao ustavnopravna kategorija, a onda je razrađena kroz niz zakonskih i drugih akata.<sup>30</sup> Iako je nastojala spojiti elemente upravne i političke decentralizacije, elementi upravne decentralizacije daleko su više prevladavali nad elementima samouprave. Ovakav je koncept odražavao tutorski, paternalistički odnos prema lokalnoj samoupravi. Utjecaj je središnjih državnih institucija bio iznimno velik što je potenciralo centralizaciju cjelokupnog političkog sustava.<sup>31</sup>

U takvom okruženju lokalna se samouprava promatrala kao nešto što nije odvojeno od sustava državne uprave, nego egzistira kao njegova nadopuna. Kvalitativna razlika između jedinica lokalne samouprave i tijela državne uprave nije bila naglašena u dovoljnoj mjeri. To je, između ostalog, došlo do izražaja i kroz uređenje županija koje su istodobno bile jedinice lokalne uprave i jedinice lokalne samouprave. Tako su, teoretski, u njima trebala biti spojena dva različita pristupa. Prvi, koji polazi sa stajališta središnje vlasti i lokalnu samoupravu izvodi iz njezinog autoriteta, a tako shvaćena lokalna samouprava onda zastupa njezine interese na lokalnoj razini (*top-down* pristup). Drugi, u lokalnim jedinicama vidi izvorne političke oblike lokalnih i regionalnih zajednica, te sustav državne vlasti gradi odozdo. Središnja državna vlast predstavlja nadgradnju nad ovim temeljnim političkim oblicima (*bottom-up* pristup) (Illner, 1998: 9). Posljedica je takvog rezoniranja prelijevanje tog dualiteta na uređenje položaja i uloge župana koji je imao dvojnu ulogu. Po jednoj je osnovi bio predstavnik državne vlasti u županiji, dakle državni dužnosnik, a po drugoj lokalno izabrani funkcionar. On je, nakon

izbora u lokalnom predstavničkom tijelu, trebao dobiti potvrdu od strane središnjih organa, koji su, u konačnici, imali formalna ovlaštenja donijeti odluku o njegovom imenovanju (čl. 31–34. ZLSU-92). Sve to je uvelike doprinijelo tome da je njegova uloga predstavnika središnje državne vlasti daleko više pretezala nad ulogom predstavnika lokalnih političkih snaga.<sup>32</sup>

Također, nadzor je nad lokalnim jedinicama u ovom razdoblju bio vrlo široko definiran što je otvaralo mogućnost još snažnije centralizacije cjelokupnog sustava. Taj je nadzor bio uređen na način da je predviđao mogućnost da središnja

---

<sup>31</sup> Smerdel (2000: 22) ističe: "Sveopća centralizacija nije obuhvatila samo središnju vlast i administraciju, već je primijenjena i na lokalnu samoupravu, državna poduzeća i kvazinedržavne fondove."

<sup>32</sup> Detaljno o položaju županija u tom razdoblju vidi Koprić, 2001b: 63–87.

tijela, pod određenim uvjetima, razriješite lokalno izabrane funkcionare (općinskog načelnika, gradonačelnika).<sup>33</sup>

## 4.2. Nerazvijeno demokratsko okružje

Nesumnjivo je da prvih deset godina hrvatske samostalnosti negativno ocjenjuju domaći znanstvenici različitih profila. Tako se stabilnost ustavnih institucija ocjenjuje kao nešto što se mora izgrađivati u narednom razdoblju te se temeljna ustavna rješenja ne smiju promatrati kao "sredstvo dnevne politike" (Smerdel, 2001a: 1152) što je bila dosadašnja praksa.<sup>34</sup> Također, ocjenjuje se da su pojedini politički akteri bili iznimno dominantni tijekom ovog razdoblja što je dovelo do nedovoljnog razvoja ostalih institucionalnih mehanizama u poželjnoj i potrebnoj mjeri.<sup>35</sup> Naposljetku, i teoretičari javne uprave negativno ocjenjuju okružje upravnog sustava i sustava lokalne samouprave (Pusić, 2002b: 102; Blažević, 2002: 270, 271; Koprić, 2001)<sup>36</sup>

Vidljivo je da se sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj tijekom desetogodišnjeg razdoblja samostalnosti razvijao u okružju niske razine političke kulture. Nedemokratske karakteristike okoline utjecale su kako na sustav državne uprave tako i sustav lokalne samouprave.<sup>37</sup> To je okružje negativno utjecalo na lokalne jedinice. Shvaćene kao arene u kojima se preslikava središnja politička svakodnevica lokalne su jedinice postale središta politikantstva, što je uvelike onemogućilo razvijanje njihovih primarnih funkcija.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Ova je mogućnost isključena novelama Zakona o sustavu državne uprave iz 2000/01., i donošenjem Zakona o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi. Do tih je novela ministarstvo nadležno za poslove opće uprave bilo u mogućnosti razriješiti općinskog načelnika ili gradonačelnika ukoliko nisu postupali u skladu s naredbama središnjih tijela prilikom obavljanja poslova državne uprave koji su preneseni na tijela općine odnosno grada (čl. 22. ZSDU-93 i čl. 83. ZLSU-92). Radilo se o obavljanju središnjih poslova na lokalnoj razini putem prenesenog djelokruga. Nakon spomenutih novela ova je situacija drukčije uređena. Ukoliko načelnik, gradonačelnik ili župan ne postupaju po naredbama središnjih državnih tijela prilikom obavljanja prenijetih poslova državne uprave Vlada Republike Hrvatske može im oduzeti ovlast za obavljanje takvih poslova (čl. 83. st. 2. ZLR(P)S), ali ne i razriješiti ih dužnosti. Ova mjera stabilizira njihov položaj i čini ih ovisnim isključivo o biračima i lokalnom predstavničkom tijelu.

<sup>34</sup> Širu analizu vidi i u Smerdel, 2000: 16 i d.

<sup>35</sup> Vidi analizu domaćih politologa u Kasapović, 2001, a posebno Kasapović, 2001: 21–24.

<sup>36</sup> "Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj u razdoblju od 1990. do 2001. razvijale su se u uvjetima masivne etatizacije, vrlo snažne centralizacije i duboke politizacije autoritarnog tipa, uz k tome logičnu birokratizaciju i vulgarnu politizaciju upravne službe. Prostor za upravno-tehnička načela, stručnost i profesionalizam bio je vrlo skućen... Zbog toga je hrvatska javna uprava bez sumnje bila puno više izložena vladavini politike, a puno manje prožeta pravom." (Koprić, 2001a: 1284)

<sup>37</sup> "Kroz dugo vrijeme smjenjivali su se u ovoj zemlji režimi koji su od građana, pa i od upravnih službenika, zahtijevali ne samo političku lojalnost već aktivnu privrženost ideološkim ciljevima režima, i taj su zahtjev bili u stanju osjetljivo sankcionirati. To je stvorilo klimu u kojoj je uprava bila sklona kapitulirati pred svakim zahtjevom politike, i kada su takve zahtjeve postavljali pojedinci na niskim položajima u političkoj hijerarhiji." (Pusić, 2002b: 102)

<sup>38</sup> Slične ocjene daju se i drugim postkomunističkim zamljama opterećenim "... političkim, upravnim i psihološkim naslijeđem komunističke ere..." (Illner, 1998: 10). Illner navodi da su pored in-

Pravo je na lokalnu samoupravu danas afirmirano kao jedno od temeljnih prava političkog djelovanja građana. Njime se nastoji osigurati nesmetano obavljanje poslova od lokalnog, građanima bliskog i neposrednog interesa, u tijelima koje sami građani mogu doživjeti kao nešto što bi trebalo biti izraz njihovog identiteta. Odvojiti poslove kao što je npr. uređenje naselja i parkova, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, zaštitu i unaprijeđenje okoliša, protupožarnu zaštitu itd., od političkog prepucavanja suprotstavljenih strana u predstavničkim tijelima središnje razine nužno je kako bi te službe mogle funkcionirati i obavljati javne poslove na dobrobit i korist građana.

Lokalne bi jedinice, u idealnom slučaju, trebale obavljati javne službe i poboljšavati svakodnevni život građana u mnogim pitanjima iz kojih nužno mora biti eliminirano, vrlo često besplodno, političko prepucavanje. Takvo shvaćanje lokalne samouprave mora biti prisutno kako kod političkih aktera na središnjoj razini, tako kod građana i političkih struktura lokalnog nivoa. Lokalne jedinice trebale bi biti instrument razvoja lokalnih potencijala te instrument poticanja i snaženja lokalnih i regionalnih specifičnosti. Na jake lokalne jedinice ne smije se gledati kao na instrumente narušavanja političke stabilnosti ustavnog poretka pojedine zemlje. Takve snažne lokalne jedinice ne predstavljaju prijetnju središnjoj državnoj moći, nego doprinose njezinoj stabilnosti i ukupnom gospodarskom razvoju. Lokalna samouprava podrazumijeva i to da lokalne jedinice međusobno surađuju kako bi prevladale neke poteškoće u svojem djelovanju, (npr. povećanje njihove financijske snage, jednostavnije obavljanje pojedinih javnih službi itd.). Iz tih je razloga ponekad potrebna suradnja sa lokalnim jedinicama drugih zemalja, na što se ne smije gledati kao na autonomastvo i tendenciju ka separatizmu. Osim toga, "... lokalne jedinice predstavljaju prirodnu podlogu za ostvarivanje demokracije. One su bliže suverenom narodu, biračima, i mogu neposrednije poznavati i izraziti njihove interese." (Pusić, 2002b: 70).

### 4.3. Problem teritorijalne organizacije lokalne samouprave

Nerijetko se u procjenama i analizama domaćih autora moguće susresti sa isticanjem problema neracionalne, promašene i neprikladne teritorijalne podjele. Govori se o "promašenoj administrativno-teritorijalnoj podjeli" (Pusić, 2002b: 102, 103), o tome da je sadašnja podjela državnog teritorija "... rezultat različitih kompromisa i konstelacije odgovarajućih političkih prilika i interesa u nedavnoj prošlosti..." (Pavić, 2002: 36), te da se prilikom razgraničenja poslova između državne uprave i lokalne samouprave radi o 'igri s nultim ishodom' u kojoj jačanje središnjih državnih organa počiva na pogrešnoj pretpostavci slabljenja lokalnih jedinica (Koprić, 2001: 429).

stitucionalnog i političkog naslijeđa postkomunističke zemlje suočene sa specifičnom političkom kulturom. Takva je kultura obilježena nepovjerenjem u institucije, političko predstavnništvo i formalno propisane postupke. Karakterizira ih nevoljkost jednog dijela građana da se uključe u obavljanje javnih poslova i preuzmu neke javne službe. Prisutno je paternalističko shvaćanje lokalne samouprave i uvjerenje da će lokalne potrebe zadovoljavati subjekti izvan samih lokalnih jedinica, najčešće jedinice više razine koje ujedno trebaju financirati većinu takvih potreba. Uz to, snažan je osjećaj stanovništva tih jedinica da su stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu spram drugih jedinica istog ranga. Takav nepovoljniji položaj najčešće dolazi kao rezultat djelovanja viših razina vlasti. (1998: 14)

Posljedica je takve neracionalne podjele državnog teritorija da je broj jedinica lokalne samouprave tijekom prvih deset godina samostalnosti upeterostručen (Ivanišević, et. al. 2001: 184). Tako su prijašnje jake i snažne općine razbijene na nekoliko manjih jedinica što je dovelo do njihovog slabljenja u svakom pogledu.<sup>38</sup> Smanjen je njihov ekonomsko-financijski kapacitet uslijed čega takve jedinice nisu bile u mogućnosti samostalno financirati poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga, a to je jedna od najbitnijih pretpostavki njihovog razvoja. Financijska samostalnost lokalnih jedinica pretpostavka je svake druge samostalnosti.

Mrvljenje jedinica lokalne samouprave negativno se odrazilo i na strukturu i osposobljenost lokalnih službenika. Nedostatak dovoljnog broja stručno osposobljenog osoblja na lokalnoj razini, nestručnost u vođenju upravnih postupaka u tim jedinicama, dosta izraženo nepoštivanje uobičajenog puta primanja u službu putem javnog natječaja, te slabe mogućnosti permanentnog stručnog usavršavanja lokalnih službenika, neki su od problema koji opterećuju lokalne jedinice (Marčetić, 2001: 616–618.). Njihovoj istaknutosti uvelike je pridonio jako izražen trend usitnjavanja lokalnih jedinica.

Tako neracionalno organiziran državni teritorij na obje razine doveo je do maksimalnog usitnjavanja i razbijanja lokalnih jedinica, a na taj način i do slabljenja sveukupnog kapaciteta lokalne samouprave. Takve jedinice ne mogu imati značajnije samostalne ovlasti, ne mogu poticati veće projekte gospodarskog razvitka na svojem području, nisu u stanju privući niti uložiti značajnija sredstva u obrazovanje svojih službenika niti se približiti idealu lokalne samouprave u pravom smislu te riječi. Sve to povećava opasnost birokratizacije lokalne vlasti i predstavlja veliku opasnost demokraciji.

#### 4.4. Zakašnjela decentralizacija

Iako su ustavnim promjenama 2000. godine (v. *infra*) stvorene pretpostavke za decentraliziranje cjelokupnog sustava lokalne samouprave, nedvojbeno je da je taj korak na scenu došao sa zakašnjenjem. Centralizacija je donekle mogla biti opravdana ratnim okolnostima i agresijom koja je izvršena na Republiku Hrvatsku u prvoj polovici devedesetih godina, ali njoj nije smjelo biti mjesta nakon okončanja ratnih operacija i vraćanja pod kontrolu hrvatskih vlasti onog dijela teritorija koji je privremeno bio izdvojen iz njezinog ustavno-pravnog poretka. Decentralizacija je trebala započeti već negdje 1996. godine, neposredno nakon okončanja oslobodilačkih akcija "Bljeska" i "Oluje". Takva bi politika do danas rezultirala uvelike decentraliziranim sustavom o kojem bi imali neka vlastita iskustva. Umjerenom politikom i bez pretjeranih radikalnih rezova moglo se započeti okrupnjavanje lokalnih jedinica kako bi one bile u mogućnosti preuzeti značajniju ulogu u budućnosti i "... biti čvorišta u globalnim mrežama, koja bi trebala, naprosto, optimalno funkcionirati u sklopu širih cjelina, s obzirom na lokalne interese." (Pusić, 2002b: 76).

<sup>38</sup> Za detaljne podatke vidi Ivanišević, et. al. 2001; Pavić, 2002.



To je još značajnije ako se uzme u obzir činjenica da sustavi lokalne samouprave u zemljama Zapadne Europe uvelike prolaze kroz fazu internacionalizacije i integracije u EU. Naime, decentralizacija je "prvi val" koji je zahvatio sustave lokalne samouprave razvijenih zemalja Europe. Nakon toga uslijedio je "val modernizacije", koji je do izražaja došao u obliku reforme sustava javne uprave. Te reforme imale su utjecaj i na lokalne jedinice, a negdje je upravo lokalna razina bila ta koja je imala vrlo značajnu ulogu u reformama<sup>40</sup>. Treći val koji je zahvatio sustave lokalne samouprave u ovim zemljama je "val internacionalizacije i integracije" u EU.<sup>41</sup> Dakle, dok zemlje Zapadne Europe uvelike promišljaju o ulozi i položaju njihovih lokalnih jedinica u integriranom europskom sustavu i nastoje ih tome prilagoditi, naše stanje ne ohrabruje jer je na scenu tek stupila prva faza (decentralizacija), dok se druge dvije (modernizacija i integracija) ne naziru u skorij budućnosti.

Kašnjenje u decentralizacijskim procesima stvara velike gubitke, a takvi gubici su teško nadoknadivi u svijetu gdje je brzina reagiranja na određeni problem sve značajnija.

Prije ulaska Hrvatske u željno očekivane europske asocijacije potrebno je da standardi političke kulture i pravne vrijednosti tih integracija zažive unutar naših granica.<sup>42</sup> Načela i vrijednosti kao što su: *otvorenost* tako da građanima bude jasno vidljivo i razumljivo što javna vlast radi, *sudjelovanje* koje omogućava većem broju aktora utjecaj na cijeli proces odlučivanja, jasno utvrđene linije *odgovornosti* u sustavu koje onemogućavaju njezino izbjegavanje i zamaglivanje, *djelotvornost* pojedinih javnih politika koje trebaju biti usmjerene na postizanje objektivno mjerljivih ciljeva u najpogodnijem trenutku i na najprikladnijoj razini, te njihova *koherentnost* (White Paper, 2001: 10), samo su neka od načela koja trebaju biti akceptirana od strane lokalnih jedinica. Za izgradnju ovakvog ozračja potrebno je vrijeme te poprilična mjera aktivnosti i napora od strane nositelja moći na svim razinama javne uprave.

## 5. Lokalna samouprava i ustavne promjene iz 2000. godine

Ustavnim promjenama iz 2000. godine postavljeni su temelji na kojima se uvelike mogu razvijati potencijali lokalnih jedinica. Institucionalni okvir polupred-

<sup>40</sup> Šire o situaciji u Njemačkoj v. Wollmann, 2002.

<sup>41</sup> "Jedinice lokalne samouprave su novi aktori na europskoj integracijskoj sceni, većinom djelujući kao decentralizirane veze za provedbu javnih politika (*policies*) EU, ali isto tako i aktori koji pomažu stvaranje novih EU orijentiranih inicijativa, i lokalnih i međunarodnih institucija i mreža." (Goldsmith, Klausen, 1997: 251). Goldsmithova i Klausenova analiza obuhvaća veliku većinu zapadnoeuropskih zemalja uključujući Dansku, Nizozemsku, Belgiju, Finsku, Norvešku, Švedsku, Veliku Britaniju, Irsku, Francusku, Njemačku, Italiju i Portugal.

<sup>42</sup> Zato je potrebno složiti se sa Šimcem kada konstatira da se demokracija "... ne može dosegnuti jednom za svagda, nego je ona stalan proces, s pomacima i zastojećima. I zbog toga se u tranzicijskim zemljama niti može niti smije pobjeći od dužnosti učenja demokracije." (2002: 14)

sjedničkog sustava zamijenjen je parlamentarnim sustavom. Ustavni tekst postavio je temeljna načela za uređenje lokalne samouprave. Dosad značajno prisutni elementi upravne decentralizacije u potpunosti su zamijenjeni konceptom političke decentralizacije. Osaženo je i načelo diobe vlasti isticanjem njezine vertikalne dimenzije. Čl. 4. Ustava dopunjen je kako bi izrazio upravo ovu vertikalnu dimenziju diobe vlasti ističući da je državna vlast ograničena pravom na lokalnu i regionalnu samoupravu.<sup>43</sup> Nadalje, Ustav prepoznaje općine i gradove kao jedinice lokalne, a županije kao jedinice regionalne samouprave. Tim su rješenjem županije dobile mogućnost da se razvijaju kao nositelji razvoja u regijama i da tako postanu jaka regionalna središta.

Značajno je proširen samoupravni djelokrug lokalnih jedinica. Metoda enumeracije pri vertikalnom razgraničenju upravnih poslova u teritorijalnom upravnom sustavu zamijenjena je metodom opće klauzule (čl. 134. st. 1. i 2. Ustava). Presumpcija u obavljanju lokalnih poslova sada je na strani lokalnih i regionalnih jedinica. Takvo je rješenje u skladu sa ratificiranom Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Također, načelo supsidijarnosti postalo je ustavno-pravna kategorija (čl. 134. st. 3. al. 2.), što je, također, u skladu s načelima EPLS.

U svom su odlučivanju o poslovima samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i regionalne samouprave potpuno samostalne. Nadzor je organa državne uprave nad tim jedinicama ograničen samo na provjeru djeluju li one u skladu sa ustavom i zakonom (čl. 136.).

Na osnovi ovako postavljenog ustavnog temelja, učinjene su promjene u području nekih organskih zakona. Tako je pored novele Zakona o sustavu državne uprave (NN 15/00, 59/01), učinjena značajna promjena u sustavu lokalne sa-

---

<sup>43</sup> Načelo diobe vlasti kako je oblikovano, prije više od dvjesto godina, u radovima Lockea (*The second treatise of government*, 1690.), Montesquieua (*De l'esprit des lois*, 1748), američkih ustavotvoraca iz 1787. (v. Krbek, 1943: 7–19; Pusić, 1999: 144–152), danas se nalazi pred preispitivanjem, ili u najmanju ruku, pred potrebom svojeg proširenja, odnosno drugačijeg gledanja na tu "diobu". Na društvenu su scenu stupile okolnosti koje spomenuti autori nisu mogli imati na umu, s obzirom na društveni kontekst i stupanj društvenog razvoja u kojem su stvarali. Svijet u mnogome nije isti kao na kraju 17. i početku 18. stoljeća. Po horizontalnoj dimenziji, uz zakonodavnu i izvršnu vlast, kako je to predvidio Locke, odnosno zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, kako je zamišljao Montesquieu, pojavljuje se mnoštvo novih faktora. Svi ti faktori doprinose ostvarivanju diobe vlasti, odnosno njezinog "dijeljenja" tj. ograničavanja od koncentracije u jednom središtu moći. Pusić ističe da "... dioba vlasti nije jedino sredstvo nadzora nad vlašću niti jedina metoda njezina civiliziranja; razvija se u tu svrhu sve brojniji i sve raznolikiji institucionalni alat." (1999: 160) Razvijen je čitav niz mehanizama političke kontrole vlasti. Razvile i stabilizirale su se političke stranke, a regulirana su i načela njihove međusobne utakmice. Sustav pravnih normi uređuje složene odnose unutar društva te samo po sebi sprječava samovolju u postupanju državnih tijela. Afirmirala se čitava lepeza ljudskih i građanskih prava, a značajna je i uloga medija i drugih sredstava komunikacije koji utječu na oblikovanje javnog mnijenja. Društvo se sve više diferencira tako da nastaje čitav niz autonomnih funkcionalnih sustava nevezanih nužno za institucionalni državni monopol, a "... država kao jedan od specijaliziranih sektora ne može više aspirirati na položaj vrhovnog arbitra u svim društvenim pitanjima." (163) Standardizacija pojedinih radnji u obliku postupaka razne vrste (upravni, sudski, zakonodavni itd.) dovodi do legitimnosti u njima donesenih odluka i "... postaje samostalan izvor legitimnosti tih odluka." (162) I po vertikalnoj dimenziji razvijaju se mehanizmi ograničavanja vlasti koji kulminiraju u regionalnoj i lokalnoj samoupravi. "Mehanizmu horizontalnog suprotstavljanja centralnih nosilaca državnih funkcija regionalna i lokalna samouprava dodaje vertikalnu dimenziju." (162) Sve ove okolnosti utječu da klasično učenje o diobi vlasti dobiva novi smisao. (Pusić, 1999: 142–177).

mouprave donošenjem Zakona o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi (ZLR(P)S, NN 33/01). Između ostalog, promijenjen je položaj i uloga župana koji su sada isključivo lokalni izvršni funkcionari, za čije imenovanje nije potrebna potvrda središnjih izvršnih tijela. To formalno omogućava njihov neovisan položaj u odnosu na središnje političke strukture i otvara mogućnosti njihovog potpunog angažmana na razvoju svojih županija. No, ovaj nesumnjivo demokratski potencijal može biti zloupotrijebljen u situaciji nerazvijenog demokratskog okružja. Djelovanje takve okoline dovodi do opasnosti potencijalne pojave lokalnih političkih moćnika, koji u potpunosti koncentriraju vlast u svojim rukama na lokalnoj razini te se na vlasti održavaju bez političkog legitimiteta kroz duže vremensko razdoblje. Takve opasnosti trebaju biti svjesni prvenstveno građani lokalnih jedinica, te aktivnim angažmanom u političkom životu svojih zajednica onemogućavati pojavu ovakvih eventualnih negativnih pojava.

Veliku ulogu u suzbijanju potencijalnih negativnosti igra izborni sustav za lokalna predstavnička tijela. Takav sustav treba omogućiti personalizaciju lokalnih izbora i stvoriti pretpostavke da lokalni politički život ne bude preslika političkih prilika nacionalne razine.<sup>44</sup> Građanima treba omogućiti mnogo veći utjecaj na lokalne političke prilike upotrebom otvorenih lista koje bi uvelike ostvarile spomenutu personalizaciju lokalnih izbora.<sup>45</sup>

Pored lokalnih izbora, postoje još neki formalno predviđeni mehanizmi koji građanima omogućavaju utjecaj na političke procese u lokalnim jedinicama. To su, između ostalog, lokalni referendum, zborovi građana, građanska inicijativa, slanje predstavi i pritužbi na rad upravnih tijela, utjecaj na lokalne medije, drugi oblici oblikovanja javnog mnijenja, građanske udruge lokalne razine itd.<sup>46</sup> Upotreba ovih mehanizama trebala bi biti lakše ostvariva u jedinicama lokalne i re-

<sup>44</sup> "Prenošenje stranačkog suparništva s centralne na lokalnu razinu negativno se odražava na kvalitetu lokalnog funkcioniranja. Sve je raširenije uvjerenje da je najbolji način da se osigura inicijativno i integrirano lokalno upravljanje uvođenje funkcije neposredno izabranog gradonačelnika." (Pusić, 2002: 10, 11)

<sup>45</sup> "Pretpostavlja se, naime, da u komunalnoj politici nije na djelu traganje za stranačko-političkim alternativama, nego za najboljim stručnim rješenjima društvenih problema, te da postoji 'nepolitička' komunalna uprava" (Kasapović, 2000, cit. prema Omejec, 2002: 117).

Općenito, o značenju lokalnih izbora formirana su dva suprotna stajališta. Prema jednom, lokalni su izbori odraz stanja na nacionalnoj razini i svojevrsna 'proba' za nacionalne izbore. Drugo shvaćanje u lokalnim izborima vidi samostalne političke procese, neovisne o procesima nacionalne razine, prvenstveno usmjerene na rješavanje upravnih problema lokalnih jedinica. (Kasapović, 2000, prema Omejec, 2002: 117–118). U hrvatskoj zbilji prevladava stajalište u kojemu lokalni izbori zrcale sliku središnje razine. Drugo shvaćanje lokalnih izbora, usmjerenih prvenstveno na rješavanje lokalnih društvenih problema, više odgovara prirodi lokalne samouprave i potrebno ga je potencirati u Hrvatskoj.

<sup>46</sup> Neki od instrumenata neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju predviđeni su ZLR(P)S, ali otvoreno pitanje ostaje koliko se građani njima doista koriste te koliko utjecaj polučuju na lokalne političke procese.

Lokalni referendum raspisuje lokalno predstavničko tijelo na prijedlog 1/3 svojih članova, na prijedlog poglavarstva, a u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora te na prijedlog 20% birača upisanih u popis birača općine ili grada. Pravo glasanja imaju građani s prebivalištem na podru-

gionalne samouprave zbog manjeg broja stanovnika, veće kohezije zajedničkih interesa građana te jače naglašene tehničke dimenzije odlučivanja u njima.

Vidljivo je da je prvotni decentralizacijski zamah ostvaren prilagodbom propisa koji su stvorili uvjete za decentraliziranje sustava lokalne samouprave i jačanje lokalnih kapaciteta. No, za učinkoviti razvoj lokalnih jedinica nije dovoljna samo promjena temeljnih propisa. Prilagodba pravnog sustava zahtjevima međunarodnih asocijacija te ratifikacija temeljnih konvencija i dokumenata s područja javne uprave i lokalne samouprave neće sama po sebi dovesti do promjene postojećeg stanja u Hrvatskoj. Proklamirana decentralizacija treba biti pretočena u aktivno vođenu decentralizacijsku politiku koja bi trebala biti stručno koncipirana, pažljivo implementirana i kritički evaluirana.<sup>47</sup>

Uz promjenu pravnih propisa potrebno je koristiti druge instrumente i mjere kako bi se postigli željeni učinci decentralizacije i jačanja položaja lokalnih jedinica. Poticanje sustavnog obrazovanja i stručnog usavršavanja lokalnih upravnih službenika neophodan je preduvjet za razvoj lokalnih potencijala. Samo obrazovani lokalni službenici i političari mogu trasirati razvoj svojih lokalnih jedinica u pravom smjeru.<sup>48</sup> Nadalje, pilot projekti u različitim lokalnim jedinicama trebali bi poslužiti kao svojevrsni testovi koji pokazuju kakve rezultate proizvode pojedine reformske mjere i zahvati. Prije primjene na cjelokupni sustav pojedinu mjeru potrebno je testirati na nekom njegovom dijelu, kako bi se vidjeli njezini even-

---

ču općine/grada/županije koji su upisani u popis birača. Odluka donesena na referendumu obvezatna je za predstavničko tijelo (čl. 24).

*Građanska inicijativa* uređena je na način da 10% birača upisanih u birački popis općine/grada/županije može predložiti predstavničkom tijelu donošenje određenog akta ili raspravljanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. U tom slučaju predstavničko je tijelo dužno raspravljati o tom prijedlogu i podnositeljima dati odgovor najkasnije u roku tri mjeseca od prijema takvog prijedloga (čl. 25).

Tijela su jedinica lokalne i regionalne samouprave dužna građanima i pravnim osobama omogućiti *slanje predstavi i pritužbi* na svoj rad, na rad njihovih upravnih tijela te na odnos lokalnih službenika prema građanima i pravnim osobama. Takva mogućnost mora biti istaknuta na vidnom mjestu u službenim prostorijama, a mora biti omogućeno i usmeno izjavljivanje predstave ili pritužbe. Na takve predstave i pritužbe čelnik tog tijela dužan je građanima dati odgovor u roku od 30 dana od podnošenja predstave ili pritužbe (čl. 26).

Mjesne *zborove građana* može sazivati vijeće mjesnog odbora radi raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanje prijedloga za rješavanje pitanja od mjesnog značaja. Ovi se zborovi sazivaju za dio područja mjesnog odbora koji čini određenu cjelinu (dio naselja, stambeni blok itd.) (čl. 63).

<sup>47</sup> "Potrebna nam je naime rasprava o tome kako vidimo dugoročni, možemo kazati strategijski, smjer razvitka institucija lokalne samouprave..." (Smerdel, 1998: 33)

<sup>48</sup> U velikom broju tranzicijskih zemalja postoje *Nacionalni instituti za javnu upravu* čiji je cilj doprinijeti izgradnji modernih upravnih sustava, prvenstveno kroz usavršavanje široke kategorije javnih službenika na svim razinama. Radi se o državnim institucijama strukturalno vezanim za tijela središnje državne uprave. Tako je npr. slovenska *Upravna akademija* u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova/Odjel za organizaciju i razvoj uprave (Upravna akademija, 2001). U Bugarskoj je *Institut za javnu upravu i europsku integraciju* izvršna agencija (*executive agency*) Ministarstva za državnu upravu (IPAEI, 2000: 1). U Rumunjskoj je *Nacionalni institut za upravu* u sastavu Ministarstva za javnu upravu itd. Ove institucije imaju razvijenu suradnju sa lokalnim političkim i upravnim strukturama, te kroz svoje seminare i dulje obrazovne programe doprinose razvoju lokalnih jedinica. U takvim seminarima, između ostalih, sudjeluju lokalni gradonačelnici i njihovi zamjenici, gradski i općinski tajnici, savjetnici lokalnih predstavničkih tijela itd.

tualni neželjeni i nepredviđeni učinci. Istoj svrsi treba poslužiti i učenje iz komparativnih primjera jer su oni ponekad uzori koje je potrebno slijediti, ali i iz čijih propusta se može puno naučiti. Na kraju, tu je i suradnja sa akademskom i stručnom zajednicom koja može dati brojne korisne upute, predložiti konkretne poteze i rasvijetliti mnoštvo otvorenih pitanja. To su samo neki od instrumenata koji, pored promjene zakona, stoje na raspolaganju radi ostvarivanja spomenutih ciljeva. U suprotnom, prijeti opasnost da cijeli sustav po inerciji nastavi svoj razvoj u dosadašnjem smjeru.<sup>4g</sup>

Nažalost, iz dosadašnjeg je razvoja vidljivo da je u Hrvatskoj decentralizacija provedena samo na razini promjene propisa kojima su obavljena potrebna institucionalna preoblikovanja, ali bez sustavnog vođenja i praćenja politike decentralizacije. Primjerice, ne vodi se stručna rasprava o smanjenju broja lokalnih jedinica i njihovom okrupnjavanju, a to je jedno od iznimno osjetljivih pitanja koje ne dozvoljava grube poteze. Ne prati i ne potiče se razvoj demokracije na lokalnoj razini. Ne potiče se primjena instrumenata neposrednog sudjelovanja građana u političkim procesima, niti se prati koliko se građani koriste takvim instrumentima. Itd. Sve to zahtijeva drugačiji stav središnjih struktura moći ali i velikog dijela lokalnih političara i službenika.

## 6. Zaključna razmišljanja

Normativno uređenje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj u proteklih desetak godina prošlo je kroz dvije faze. Prva faza, u kojoj su dominirali elementi upravne decentralizacije, u lokalnoj je samoupravi vidjela jedinice koje su trebale poslužiti ostvarivanju središnjih interesa. Takvo je shvaćanje dovelo do centraliziranosti sustava u kojemu se nisu mogli razvijati lokalni potencijali u punom kapacitetu. Samostalnost lokalne politike bila je sputana mogućnošću središnjih tijela da razriješe lokalno izabrane funkcionare (općinskog načelnika i gradonačelnika). Ako se tome pridoda i činjenica da su župani i gradonačelnik grada Zagreba trebali, prije preuzimanja svoje dužnosti, dobiti potvrdu Predsjednika Republike, onda se opravdano može konstatirati da su lokalne jedinice bile podređene tutorstvu te izvjesnoj dozi sumnjičavosti i opreza od strane središnjih državnih tijela. Nijedan lokalno izabrani funkcionar nije imao neovisan položaj o središnjim političkim strukturama, niti je bio isključivo vezan za lokalno biračko tijelo, što nije u skladu sa temeljnom idejom na kojoj se treba izgrađivati sustav lokalne samouprave. Pored toga, još su neki negativni trendovi obilježili razvoj lokalne samouprave u ovom razdoblju. Neracionalna teritorijalna podjela, rat i agresija na Republiku Hrvatsku, niska razina političke kulture i demokratske svijesti uvelike su pridonijeli ovom vrlo lošem stanju.

---

<sup>4g</sup> Verheijen, analizirajući stanje u zemljama Centralne i Istočne Europe, ističe: "Prihvaćanje zakona dosad je bio glavni i ponekad jedini instrument upravnog razvitka. Tamo gdje su prihvaćene strategije upravnog razvitka, one su često malo više od okvira za paket zakona. Problemi sa ovim tipom pristupa upravnom razvoju su u tome da vrijednost zakona kao reformskih instrumenata uvelike ovisi o kvaliteti njihove implementacije i da zakoni ne mijenjaju mentalitete. Ovakvi implementacijski problemi zasigurno su reducirali vrijednost prava kao reformskog instrumenta." (2001: 33)

Ustavnim i zakonskim promjenama iz 2000. godine formalno je nastupila druga faza uređenja lokalne samouprave. Prije toga, Republika je Hrvatska prihvaćanjem nekih međunarodnih dokumenata koji uređuju pravo građana na lokalnu samoupravu stvorila pretpostavke za promjene svojeg zakonodavstva i njegovog usklađivanja s demokratskim standardima izraženim u takvim dokumentima. Promjenom temeljnih propisa koji se odnose na ovo područje osnaženi su elementi političke decentralizacije i prihvaćen je princip supsidijarnosti, čime je postavljen dobar temelj koji omogućava ispravljanje negativnih tendencija. Stvorene su pretpostavke da se na lokalnu samoupravu gleda kao na instrument diobe vlasti po vertikalnoj dimenziji, a prihvaćena ustavna i zakonska rješenja uvelike su u skladu sa ratificiranim međunarodnim dokumentima te omogućavaju razvoj lokalnih potencijala u prihvatljivoj mjeri. Ali, u budućnosti bi trebala postojati svijest o prijetnji mogućih zloupotreba demokratskih rješenja uslijed negativnog utjecaja još nedovoljno razvijenog demokratskog okruženja u kojem funkcionira sustav lokalne samouprave.

No, stječe se dojam da započeta decentralizacija ostaje na razini promjene formalnih propisa bez dobro izgrađene i prihvaćene dugoročne strategije decentralizacije. Normativna prilagodba samo je početni, a ne i jedini instrument decentralizacije i jačanja lokalne samouprave. Stječe se snažan dojam da sustav po inerciji nastavlja svoj put, a političke strukture ne prepoznaju potrebu vođenja aktivne politike decentralizacije.

U kojem će se obujmu razviti lokalne jedinice i njihov položaj u ustavnopravnom poretku uvelike ovisi o mnoštvu faktora. Kako o općem napretku i razvoju demokratskih principa na nacionalnom nivou, tako i o lokalnom angažmanu i razvitku lokalnih političkih procesa, ali i aktivno vođenoj politici decentralizacije. Hoće li lokalne jedinice uistinu postati sredstvo ograničenja i provjere središnje državne vlasti, obavljati poslove kojima će se neposredno ostvarivati potrebe građana u smislu koji je predviđen ustavnim i zakonskim odredbama ili će se nastaviti negativne tendencije njihovog slabog razvoja, mrvljenja i drugih negativnih pojava vidjet će se u budućem razdoblju.

## Literatura:

1. *Barker, Ernest (1944) The development of public services in Western Europe 1660. – 1930.* London, New York, Toronto: Oxford University Press.
2. *Biro, Anna-Maria, Kovacs, Petra (ed.) (2001) Diversity in action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe.* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
3. *Goldsmith M. J. F., Klausen K. K. (ed.) (1997) European integration and local government.* Cheltenham: Edward Elgar.
4. *Habitat (1998) Towards a world charter of local self-government.* Joint consultant document. Nairobi: United nations centre for human settlements, World associations of cities and local authorities coordination. <<http://www.gdrc.org./u-gov/charter.html> od 4. 7. 2002.

5. Horváth, Tamás M. (2000) Direction and differences of local change, u: Horváth, Tamás M. (ed.) (2000) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
6. Illner, Michal (1998) Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe, u: Kimball, Jonathan D. (ed.) (1998) *The transfer of power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
7. IPAEI (2000) *Institute of public administration and European integration*. Sofia: Institute of public administration and European integration.
8. Ivanišević, Stjepan, Koprić, Ivan, Omejec, Jasna, Šimović, Jure (2001) Local Government in Croatia, u: Kandeva, Emilia (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
9. Kandeva, Emilia (ed.) (2001) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
10. Kasapović, Mirjana (ur.) (2001) *Hrvatska politika 1990.–2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
11. Kasapović, Mirjana (2001) Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990–2000. u: Kasapović, Mirjana (ur.) *Hrvatska politika 1990.–2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 15–40.
12. Kimball, Jonathan D. (ed.) (1998) *The transfer of power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
13. Koprić, Ivan (2001) Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3 (3–4): 411–454.
14. Koprić, Ivan (2001a) Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990.–2001. – vladavina prava ili politike? *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu* 51 (6):1275–1295.
15. Koprić, Ivan (2001b) 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.
16. Krbek, Ivo (1943) *Dioba vlasti*. Zagreb: Hrvatski izdavački bibliografski zavod.
17. Kuklis, Peter (2000) The Principle of Subsidiarity, *FDI – CEE Publications Online*. <[http://www1.Worldbank.org/wbiep/decentralization/FDI\\_Readings/untitl3.htm](http://www1.Worldbank.org/wbiep/decentralization/FDI_Readings/untitl3.htm) od 24. 4. 2000.
18. Lacina, Karel, Vajdova, Zdena (2000) Local Government in the Czech Republic, u: Horváth, Tamás M. (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, str. 255–297.
19. Marčetić, Gordana (2001) Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika. *Hrvatska javna uprava*, 3 (3–4): 607–643.
20. Moreau, Jacques (1995) Revolucija 1789. godine i lokalne zajednice – kontinuitet i prekid, u: Pusić, Eugen (ur.) (1995) *Upravna znanost – izbor radova*. Zagreb: Naprijed.
21. Munteanu, Igor, Popa, Victor (ed.) (2001) *Developing New Rules in the Old Environment*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

22. Nadjanova, D. Jasmina (1998) Načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, u: *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Osijek: Zbornik radova Savjetovanja "Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj", str. 19–22.
23. Nevitte, Neil (2000) Value change and reorientations in citizen-state relations. *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*. Vol. XXVI supplement/numéro spécial 2, str. 73–94.
24. Omejec, Jasna (2002) Izborni sustav i rezultati lokalnih izbora. *Hrvatska javna uprava*, 4 (1): 115–156.
25. Pavić, Željko (2001) *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
26. Pavić, Željko (2002) Tipovi jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 4 (1): 21–45.
27. Pusić, Eugen (1981) *Komuna i općina*. Zagreb: Informator.
28. Pusić, Eugen (ur.) (1995) *Upravna znanost – izbor radova*. Zagreb: Naprijed.
29. Pusić, Eugen (1999) *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
30. Pusić, Eugen (2002) Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije. *Hrvatska javna uprava*. 4 (1):3–20.
31. Pusić, Eugen (2002a) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje.
32. Pusić, Eugen (2002b) *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
33. Setnikar-Cankar, Stanka, Vljaj, Stane, Klun, Maja (2000) Local government in Slovenia, u: Horváth, Tamás M. (ed.) (2000) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
34. Smerdel, Branko (1998) Prema hrvatskoj teoriji lokalne samouprave, u: *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*. Osijek: Zbornik radova Savjetovanja "Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj", str. 33–36.
35. Smerdel, Branko (2000) Konstitucionalizam i promjena vlasti. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50 (1–2): 5–30.
36. Smerdel, Branko (2001) Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske – Nova ustavna rješenja i njihovi izgledi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51 (1): 5–21.
37. Smerdel, Branko (2001a) Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51 (6): 1149–1162.
38. Šimac, Neven (2002) *Europski principi javne uprave – od vladanja do služenja građanima*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
39. Todorovski, Ilija (2001) Local government in Macedonia, u: Kandeva, Emilia (ed.) (2001) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
40. Upravna akademija (2001) *Usposobljanje in izpopolnjevanje v javni upravi*. Ljubljana: Ministarstvo za notarnje zadeve.
41. Verheijen, Tony (2001) Public Administration Reform: A Mixed Picture, u: Biro, Anna-Maria, Kovacs, Petra (ed.) (2001) *Diversity in action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.



42. *Vranicki, Predrag (1994) Filozofija historije – historijski pregled, Druga knjiga*. Zagreb: Naprijed.
43. *White Paper (2001) European governance – a white paper*. Brussels: Commission of the european communities, 25. 7. COM 428 final.
44. *Wolfish, Daniel, Smith, Gordon (2000) Governance and policy in a multicentric world. Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*. Vol. XXVI supplement/numéro spécial 2. str. 52–72.
45. *Wollmann, Hellmut (2002) Current administrative reforms in Germany*, u Koprić, Ivan (ur.)(2003) *Modernisation of the Croatian Public Administration*, Zagreb: Faculty of law, Konrad Adenauer Stiftung, str. 27–40.

### **Propisi:**

1. *Ustav Republike Hrvatske*, NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst.
2. *Europska povelja o lokalnoj samoupravi*, NN – međunarodni ugovori 14/97
3. *Law on local self-government of the Republic of Macedonia*, Official gazette of the Republic of Macedonia, No. 52/95. /[www.mls.gov.mk/](http://www.mls.gov.mk/)
4. *Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Slovenije*, Uradni list br. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00
5. *Zakon o sustavu državne uprave*, NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01.
6. *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.
7. *Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi*, NN 33/01, 60/01.
8. *Ugovor o Europskoj zajednici – Rim 1957. godine i Maastricht 1992.* – pročišćeni tekst, neslužbeni prijevod.

## SUMMARY

### Some developmental Processes of Local Self-government Regulation in the Republic of Croatia

*Vedran ulabić*

The article presents some of the fundamental concepts of local self-government which have crystallized in literature. The concepts of political and administrative decentralisation, the Marxist concept of the commune and the approaches developed within the framework of some international associations, primarily the concept of the development of the community and the principle of subsidiarity are presented.

The content of the right to local self-government and its protection in the legal system of the Republic of Croatia, regulation of local self-government and particularly regulation of the dissolution of local representative bodies are analysed. There are two phases of the regulation of local self-government. The first one, mostly based on the concept of administrative decentralisation, dominated the local self-government regulation for the first ten years of its independence. In that phase, the local government did not sufficiently develop its democratic potential, which was the consequence of a number of factors. Among others, the legal framework which regarded local units as instruments of central government, high level of centralisation, undeveloped democratic environment, inadequate territorial division, etc. By political, constitutional and legal changes in the period of 2000/1, the second phase of the local self-government regulation in Croatia formally started. The basic approach to local self-government is dominated by the concept of political decentralisation. Although legal solutions provide for the development of local potentials, there remains the question of the direction of further development of local self-government in the Republic of Croatia. The experience so far has shown that there is still not enough attention paid to the development of local institutions. There are still numerous problems, while there is not enough political will to lead systematically an active decentralisation policy. The policy of enlarging and strengthening of local units is not clear enough. In the end, it is pointed out that along with the basic provisions which regulate local self-government, it is also necessary to use other mechanisms in order to build a modern system of local self-government prepared for European integration.

*Key words:* local self-government, political decentralisation, administrative decentralisation, subsidiarity, right to local self-government, decentralisation