

Lika i hrvatska lokalna (iregionalna) samouprava

Robert Blažević*

UDK 352/353 (497.5 – Istra)
Stručni rad
Primljeno 2. XI. 2004.
Prihvaćeno 21. XII. 2004.

U posljednjih 15-tak godina hrvatska politička elita nije dovoljno učinila na planu “debalkanizacije” lokalne uprave u RH koju obilježava korupcija, nepotizam, bahatost, glomaznost i neodgovornost. Nužno je stoga uspostaviti weberijanski model racionalne uprave koju, između ostaloga, obilježava načelo *sine ira et studio*.

Ključne riječi: Ličko-senjska županija, lokalna i područna samouprava, korupcija, nepotizam, nacionalizam

1. Uvod

Hrvatska državna uprava i lokalna (i regionalna) samouprava djeluju u situaciji koju bismo eufemistički mogli nazvati kriznom. Ta kriza² hrvatskog društva i države ne datira od trenutka osamostaljenja 1991. godine nego su već krajem 70-ih i početkom 80-ih godina znanstvenike koji su upućivali na krizu apologeti tadašnjeg komunističkog režima pejorativno etiketirali kao tzv. krizologe i katastrofičare. Naime, bjelodan je bio pad rasta BDP, pad produktivnosti, rast vanjskog duga o čijoj visini se u javnosti samo nagađalo budući da je bio proglašen državnom tajnom; krajem 80-ih godina javnost je napokon informirana o visini vanjskog duga bivše države (oko 20 milijardi USD). Kriza je eskalirala 90-ih godina dijelom zbog ratne katastrofe na području bivše Jugoslavije, a i zbog naravi Tuđmanovog režima koji je mladu hrvatsku državu doveo na sam rub sloma. Naime, tijekom 90-ih godina izvršena je najveća pljačka nacionalnog bogatstva

* Dr. sc. Robert Blažević, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

¹ Rad je napisan u okviru projekta “Modernizacija i kolektivna identifikacija u hrvatskoj periferiji” što se realizira uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. Autor se zahvaljuje na susretljivosti i korisnim informacijama koje je dobio od čelnih ljudi Ličko-senjske županije, te ličkih gradova i općina.

² Prema Jürgenu Habermasu pojam krize je predznanstveno poznat iz medicinskoga kategorijalnog aparata. Ona znači onu fazu neke bolesti u kojoj se odlučuje o tomu jesu li snage kojima disponira organizam zahvaćen bolešću u stanju svladati entropiju. Pritom, dakako, ne možemo apstrahirati aktivni udio koji u procesu bolesti ima pacijentova svijest. Bez nje, naime, o krizi ne bismo mogli govoriti. (vidi Blažević, 1995.: 89. i d.).

od dolaska Turaka na ove prostore, a hrvatsko društvo i država su se suočili ne samo sa ekonomskom i političkom krizom nego i sa moralnom krizom tako da se može govoriti o posvemašnjem moralnom rasulu. Iako se 80-ih godina često rabila sintagma "dno krize" i postavljalo pitanje jesmo li dosegli dno, nakon čega bi trebao uslijediti uspon i oporavak, zbivanja u posljednjih 15-tak godina pokazuju, međutim, da dna zapravo nema i da se može propadati i dalje. Mjesto da bude glavni generator prevladavanja krize hrvatska javna uprava predstavlja zapravo čimbenik koji tu krizu generira. Korupcija je zahvatila sve segmente društva i državne institucije (pravosuđe, policiju, državno odvjetništvo, zdravstvo, obrazovne institucije itd.). Tijekom 90-ih godina došlo je do sprege institucija države i tzv. organiziranog kriminala tako da se nije znalo gdje "završava" država, a gdje započinje mafija. Primjer MORH-a dobro ilustrira tu situaciju. Pod njegovim okriljem organiziran je, primjerice, šverc oružja, nafte, droge, ukradenih automobila. Mjesto ozbiljne reforme državne (i javne uprave) i lokalne samouprave tijekom 90-ih godina, na djelu je bila njena posvemašnja ekspanzija i nekontrolirani rast. S druge strane, režimska je promičba nametala "filozofiju" obožavanja države ("veliko božanstvo Država"). Stoga je sveta dužnost državnih i lokalnih službenika da se za svojeg idola³ (država kao "Vrhovni bitak") bori svim mogućim sredstvima." Samo je korak od takvog mentaliteta do savršenog totalitarizma Staljina i Hitlera." (Mises i Hayek 1998.: 144.). Rijetki su bili pojedinci koji su se u tom vremenu kolektivnog ludila imali hrabrosti suprotstaviti "ludilom individualnosti." Ako su 'zajednica' ili država ispred pojedinca, i ako one imaju svoje vlastite ciljeve neovisne i nadređene ciljevima pojedinaca, onda se samo oni pojedinci koji rade za te iste ciljeve mogu smatrati članovima zajednice. Nužna je posljedica tog gledišta da se pojedinac uvažava jedino kao član skupine, to jest samo ako, i u kojoj mjeri radi na promicanju prihvaćenih zajedničkih ciljeva, a svoje cjelokupno dostojanstvo izvodi samo iz tog pripadništva skupini a ne jednostavno zato što je čovjek. Zaista, osnovni koncepti humanizma, i stoga bilo koji oblik internacionalizma, u cijelosti su proizvod individualističkog viđenja čovjeka, i za njih nema mjesta u kolektivističkom sustavu mišljenja." (Mises i Hayek 1998.: 165.).

Teritorij Republike Hrvatske je do donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz prosinca 1992. godine bio podijeljen na općine i zajednice općina koje su bile lokalne jedinice na regionalnoj razini. Broj općina je tijekom 70-ih i 80-ih godina varirao od 102 do 114. Unatoč argumentiranim zahtjevima da se postojeća upravno-teritorijalna podjela nacionalnog teritorija ne mijenja do završetka rata pristupilo se, međutim, "velikoj reorganizaciji" lokalne uprave. "Pored određenih nespretnosti koje uglavnom prate svaku reformu, ta je reforma po svemu sudeći bila zasnovana na jednoj tehničkoj i stručnoj netočnoj pretpostavci.

³ S problemom idola (kumira) i idolopoklonstva se susrećemo već u Bibliji. U knjizi starozavjetnog proroka Izaije nailazimo na oštru kritiku lažnih božanstava koja su među tadašnjim narodom Izraela bila dosta rasprostranjena. A idoli mogu biti kipovi (npr. zlatno tele), slike, životinje, drveće, lažni proroci, političari, karijera, novac, estradna zvijezda, država, nacija itd. Danas je vjerojatno najrasprostranjeniji idol nogometna lopta. S druge strane, Francis Bacon pak piše o idolima kao o lažnim pojavama koje nas sprječavaju u spoznavanju istine. On razlikuje četiri vrste idola koji zaokupljaju ljudski duh: idole plemena (*idola tribus*), špilje (*idola specus*), trga (*idola fori*) i kazališta (*idola theatri*).

Dizajneri toga zahvata smatrali su da je u odnosima između središnje vlasti i lokalne samouprave riječ o 'igri s nultim ishodom', tako da se jačanje središnje vlasti može postići samo i jedino tako da se značajno oslabi lokalna samouprava. Možda je još važnije da je reforma 1992./93. bila zasnovana na određenim interesno-političkim opredjeljenjima. Željelo se, naime, slomiti središta moći u dotadašnjim velikim, jakim i zatvorenim općinama, naslijeđenima iz doba socijalističke Hrvatske. Time se nastojalo eliminirati mogućnost da druge političke i nacionalne snage zauzmu pozicije u njima i s tih, relativno jakih pozicija pruže značajniji otpor središnjoj državnoj vlasti." (Koprić, 2001. a.65.–66.).⁴ Proteklo razdoblje funkcioniranja novog ustroja lokalne samouprave kod nas pokazalo je koliko su bili u pravu oni koji su pravodobno upozoravali na loša rješenja.

Nova teritorijalna organizacija lokalne i regionalne samouprave bila je koncipirana tako da se omogući i osigura centralističko upravljanje javnim poslovima. Broj lokalnih jedinica je upeterostručen u odnosu na broj dotadašnjih općina. Hrvatski sustav lokalne samouprave izgrađen je na razlikovanju između ruralnih i urbanih lokalnih jedinica. Brojne zapadnoeuropske zemlje (npr. Francuska, Belgija, Nizozemska, Španjolska, Portugal, Švicarska, Italija), međutim, nisu poznavale tu razliku, a one koje su je imale u međuvremenu su je napustile (npr. Švedska, Danska, Norveška). Naime, sustav se temeljio na velikom broju relativno malih općina te formalnom, a ne i stvarnom razlikovanju između seoskih (općine) i gradskih lokalnih jedinica. Općine kojih trenutačno ima 425, formirane su na pretežito seoskom području, a za urbanizirana područja zakonom je predviđeno formiranje gradskih lokalnih jedinica (123). Na regionalnoj razini predviđene su županije. Za razliku od općina i gradova broj županija (21) je tijekom proteklih 10 godina ostao stabilan.

S promjenama Ustava izvršenima 2000. godine započeo je proces decentralizacije. Nova ustavna regulacija predstavljala je radikalni zaokret predviđajući ograničenje vlasti središnje države pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, prihvaćajući koncepciju o lokalnoj samoupravi kao protuteži središnjoj vlasti.⁵ Doduše, upravno-teritorijalna podjela nije promijenjena, ali se nastoji povećati financijski kapacitet, krug poslova, štedljivost, efikasnost te odgovornost lokalnih i regionalnih jedinica. Linije podređivanja lokalne samouprave središnjoj državnoj upravi i vlasti nastoje se prekinuti preoblikovanjem institucije župana i smanjenjem ili preciziranjem ovlasti tijela središnje države prema lokalnoj samoupravi. Najvažniji je korak pritom učinjen svođenjem župana isključivo na ulogu lokalnog izvršnog dužnosnika. Time je on izgubio velik dio prijašnje

⁴ "Pored toga, čini se da se državu željelo centralizirati i zato da bi se lakše ostvario što potpuniji nadzor nad ekonomskim dobrima u zemlji i stvorile mogućnosti privatizacije tih dobara isključivo prema političkoj volji i u korist pristaša tada vladajuće političke garniture u Hrvatskoj." (Koprić, 2001. a.: 66.).
"Lokalna samouprava kao oblik diobe vlasti prema teritorijalnom načelu trebala bi osigurati

⁵ ostvarenje demokratskih političkih vrijednosti, kao što su sudjelovanje građana u obavljanju funkcija vlasti, dostupnost službi, veći politički utjecaj lokalnog stanovništva, preuzimanje odgovornosti za starije u lokalnoj zajednici, i slično." (Koprić, 2001. b.: 1288.).

moći koja je proizlazila iz njegove pozicije predstavnika državne vlasti na području županije (vidi Koprić, 2001.: 77. i d.). Godine 2001. donesen je i novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

2. Ustroj lokalne i regionalne samouprave

Općina je, prema novom Zakonu, jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva (čl. 4.). Prosječna hrvatska općina s 10 naselja, 3.600 stanovnika i 86 km² površine pripada kategoriji malih lokalnih jedinica u europskim razmjerima. Čak 35 općina (8%) obuhvaćaju samo jedno naselje, dok na drugom ekstremu ima 9 općina koje obuhvaćaju više od 40 naselja. Dakako, i u pogledu broja stanovnika među općinama postoje vrlo velike razlike. Na jednom ekstremu je 15 vrlo malih općina, s manje od 1.000 stanovnika, a na drugom, je 10 općina koje imaju preko 10.000 stanovnika (vidi Ivanišević, 2000.: 586.). Mnoge općine su formirane, a da se pritom nije poštivao kriterij ekonomsko-financijskog kapaciteta.⁶ Tako, primjerice 161 općina troši više nego što zaradi. S druge strane, 17 općina vlastitim prihodima ne može financirati ni plaće svoje administracije, čak 1/3 općina nema ni jednu kulturnu ustanovu (npr. dom kulture, javnu knjižnicu, amatersko kazalište). Slična je situacija i u ličkim općinama. Njih, uglavnom, obilježava siromaštvo kako u materijalnom, tako i u kadrovskom smislu. Većina općina dobiva sredstva iz državnog proračuna, ona su, međutim, u posljednjih nekoliko godina bitno reducirana. Tako je iz državnog proračuna za Općinu Lovinac do unatrag četiri godine godišnje izdvajano 1,5 milijuna kuna. Ove godine pak svega 280.000 kn.

Grad je, pak, jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava prethodno navedene uvjete (čl. 5. Zakona). U konkretnoj izvedbi, međutim, ova je zakonska odredba postala pravilo. Naime, od postojeća 122 grada (izuzev Zagreba) samo 41 (34%) ispunjava osnovne zakonske kriterije, administrativni i populacijski. Daljnjih 30 gradova (25%) uspjeli su zadovoljiti populacijski kriterij tako da se stanovništvu gradskog naselja pribrojilo stanovništvo

⁶ U upravnoj doktrini razlikuju se četiri kriterija koja zakonodavac treba uzeti u obzir prilikom formiranja lokalnih jedinica. To su homogenost, gravitacija, komplementarnost i ekonomsko-financijski kapacitet. Prilikom formiranja hrvatskih lokalnih i regionalnih jedinica uglavnom nisu poštovani navedeni kriteriji.

okolnih, seoskih naselja. Preostalo 51 mjesto (42%) dobilo je status grada iz posebnih razloga. Rezultat toga je da u kategoriji gradova kao lokalnih samoupravnih jedinica, nalazimo ekstremne razlike u broju stanovnika. Na jednoj su strani tri grada (Split, Rijeka i Osijek) koji imaju više od 100.000 stanovnika, a na drugoj strani je pet gradova (Cres, Komiža, Novalja, Starigrad i Vis) koji imaju manje od 3.000 stanovnika. Dakako, gradovi su ipak veće lokalne jedinice od općina, jer prosječni hrvatski grad ima površinu oko 167 km², obuhvaća pored centralnog gradskog naselja još 20 okolnih naselja, te broji oko 20.000 stanovnika. (vidi Ivanišević, 2000.: 587.). I hrvatski gradovi imaju slične probleme kao i općine; tako, primjerice, 33 grada troše više nego što zarađuju.

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se zbog obavljanja poslova od regionalnog interesa. Čitav teritorij Republike Hrvatske, osim područja grada Zagreba, podijeljen je na 20 županija nejednake veličine.⁷ Po površini najveća županija, Ličko-senjska, više od sedam puta veća je od najmanje županije, Međimurske, a po broju stanovnika najveća županija, Splitsko-dalmatinska, pet i pol puta je veća od najmanje županije, Ličko-senjske.⁸ Županije u prosjeku imaju oko 200.000 stanovnika i oko 2.750 km² površine. Hrvatske županije u prosjeku imaju šest gradova i 21 općinu (vidi Ivanišević, 2000.: 587.–588.).

Zagreb kao glavni grad je izuzet iz ovakve teritorijalne strukture lokalne samouprave. On predstavlja posebnu i jedinstvenu teritorijalnu i upravnu cjelinu, odnosno ima ujedno status grada i županije.

Općine, gradovi i županije imaju statut i pravne su osobe. Statutom se podrobnije uređuje njihov samoupravni djelokrug, obilježja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, mjesna samouprava, provođenje referenduma. Jedinice lokalne i regionalne samouprave mogu, dakako, imati grb i zastavu. Oni se utvrđuju statutom jedinice uz prethodno odobrenje nadležnog ministarstva.

Općina i grad u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju važne lokalne poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito poslove 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. Zakonodavac se,

⁷ "Umjesto prema korektnim pravnim i upravno-tehničkim kriterijima teritorijalna struktura županija bila je prilagođena biračkom raspoloženju ili stranačkim potrebama tada vladajuće stranke. Nastale su ogromne nejednakosti među županijama, što je dovelo do vrlo izražene neravnoteže u teritorijalnom upravnom sustavu te, zajedno s drugim razlozima, gotovo u potpunosti onemogućilo da se županije afirmiraju kao inicijatori i nositelji razvoja." (Koprić, 2001. a.: 82.).

⁸ U sastavu Ličko-senjske županije su gradovi Gospić, Novalja, Otočac, Senj i općine Brinje, Donji Lapac, Karlobag, Lovinac, Perušić, Plitvička Jezera, Udbina i Vrhovine.

dakle, odlučio za metodu opće klauzule.⁸ Takvu odredbu nalazimo, *de facto* neizmijenjenu, i u statutima ličkih gradova i općina. Dakako, općina i grad su samostalni u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga.

Županija pak u svom samoupravnom djelokrugu obavlja važne regionalne poslove, a osobito one koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova (čl.

20. Zakona). Prema Statutu ličko-senjske županije, Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova; obavlja također poslove koje su gradovi i općine prenijeli na Županiju; utvrđuje stope poreza i doprinosa te visinu pristojbi i naknada koji su zakonom utvrđeni kao prihodi Županije; uređuje, dakako, i druga pitanja te obavlja ostale poslove od interesa za Županiju koji Zakonom budu stavljani u samoupravni djelokrug Županije (čl. 4.).

Novim zakonom županije prestaju biti jedinicama lokalne državne uprave i postaju, **isključivo**, jedinice regionalne samouprave. Uvođenje neobičnog i zapravo nedovoljno određenog pa i nejasnog termina "područna (regionalna) samouprava" odražava, međutim, nespremnost ustavotvorca da, iz manje ili više opravdanih političkih razloga, prizna pravo na regionalnu samoupravu (vidi Koprčić, 2001.: 83.). I u određivanju poslova regionalnog značenja Zakon se opredijelio za metodu opće (generalne) klauzule. Dakle, predstavničko tijelo svake pojedine županije može i bez posebne inicijative središnjeg zakonodavca neki posao ocijeniti poslom regionalnog značenja, polazeći od vlastite procjene okolnosti, potreba i razvojnih šansi svake pojedine županije. Riječ je, dakako, o bitnom iskoraku u smjeru jačanja autonomije županija. No, zapreka jačanju autonomije županija su vrlo izražene razlike u veličini i razvijenosti sadašnjih županija. To se, napose odnosi na Ličko-senjsku županiju koja ima najmanji broj stanovnika¹⁰ i najslabije gospodarske potencijale od svih hrvatskih županija. S tim u vezi valja istaći da je na području Like 1990. godine bilo 21.580 zaposlenih, a u 1995. samo 7.700. Dakle, zaposlenost se smanjila za tri puta. Posljednjih 10-tak

⁸ U upravnoj doktrini razlikuje se metoda opće (generalne) klauzule i metoda enumeracije. Opća klauzula je takav sistem po kojemu su svi oni poslovi lokalni, za koje nije, u pravilu, pravnim propisom ustanovljeno da su centralni. S druge strane, metoda enumeracije znači sistem po kojem je presumpcija na strani centralnih poslova, a lokalni su samo oni poslovi koje odgovarajuće tijelo šire zajednice (države) izrijekom kao takve označi, odnosno koje nabroji, enumerira kao lokalne poslove. Dakako, i jedna i druga metoda imaju svojih dobrih i loših strana (vidi Pusić i dr., 1988.: 194. i d.).

¹⁰ Lika ima najmanju gustoću naseljenosti u Republici Hrvatskoj. Ona je trenutačno oko 10 stanovnika na km². S druge strane, uz županiju Međimursku, Lika je područje s najvećim udjelom stanovništva u inozemstvu (10,3% u 1991. godini). Konačno, ona ima najveći udio stanovništva starosne skupine iznad 65 godina i najmanji udio starosnih skupina do 17 godina! Naime, u dobroj strukturi stanovništva prilikom popisa 2001. godine bilo je čak 31,5% stanovnika starijih od 60 godina! Ratna katastrofa na području Like je depopulacijske tendencije bitno ubrzala, tako da je broj autohtonog stanovništva *de facto* prepolovljen u odnosu na 1991. godinu. Čini se da je Lika područje u kojem će stanovništvo u doglednoj budućnosti izumrjeti ako se nešto bitno u međuvremenu ne poduzme.

godina broj zaposlenih se još smanjio, posebno nakon odlaska Bechtela 2004. godine. On je u odnosu na prijeratnu godinu zapravo simboličan. Prema nekim procjenama kreće se između 4 i 5 tisuća.

3. Tijela općina, gradova i županija

Predstavničko tijelo općine i grada je općinsko i gradsko **vijeće**, a županije županijska **skupština**. Broj članova predstavničkog tijela mora biti neparan, a određuje se statutom tako da predstavničko tijelo općine koja ima do 3.000 stanovnika ima od 7 do 13 članova; općine koja ima od 3.001 do 10.000 stanovnika od 9 do 15 članova, općine i grada koji imaju od 10.001 do 30.000 stanovnika, od 13 do 19 članova; grada koji ima više od 30.000 stanovnika, od 19 do 35 članova; Grada Zagreba ima 51-og člana; županije ima od 31 do 51 člana. Većina ličkih općina u općinskom vijeću ima 11 članova, a Općinsko vijeće Općine Perušić ima 13 članova. U Gradskom vijeću Grada Gospića ima 15 članova, kao i u Gradskom vijeću Grada Otočca. Skupština Ličko-senjske županije pak, ima, 45 članova. Mandat člana predstavničkog tijela traje 4 godine, nije obvezujući i nije opoziv. Član predstavničkog tijela obavlja dužnost počasnno i za to ne prima plaću. No, ima pravo na naknadu troškova u skladu s odlukom predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo ima predsjednika i do 2 potpredsjednika koji se biraju većinom glasova svih članova. Predsjednik je ovlašten sazivati sjednice i predsjedavati sjednicama te predstavljati predstavničko tijelo. On saziva sjednice po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca (čl. 34. Zakona).

Predstavničko tijelo donosi statut, odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga općine, grada i županije; bira i razrješuje općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihove zamjenike te članove poglavarstva; osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine; uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela općine, grada, odnosno županije; osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za općinu, grad i županiju (čl. 35. Zakona). Predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. No, statut, proračun i godišnji obračun donose se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Na sjednicama se glasuje javno ako predstavničko tijelo ne odluči da se o nekom pitanju glasuje tajno. Predstavničko tijelo osniva stalne ili povremene odbore i druga radna tijela u svrhu pripreme odluka iz njegovog djelokruga.

Izvršna su tijela u općini općinski načelnik i općinsko poglavarstvo, u gradu gradonačelnik i gradsko poglavarstvo, a u županiji župan i županijsko poglavarstvo. U općini i gradu u kojem, prema Zakonu, dužnosti poglavarstva obavlja predstavničko tijelo, dužnost općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika obavlja predsjednik općinskog, odnosno gradskog vijeća. Tako, primjerice, općine Donji Lapac, Lovinac, Udbina i Vrhovine nemaju poglavarstvo. S druge strane, u općini i gradu koji imaju poglavarstvo načelnika, odnosno gradonačelnika bira općinsko, odnosno gradsko vijeće iz reda svojih članova. Župana, pak, bira župa-

nijnska skupština. Općinski načelnik, gradonačelnik i župan biraju se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Oni su ovlašteni zastupati općinu, grad i županiju, a odgovorni su središnjim tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave prenesen u djelokrug tijela općine, grada, odnosno županije. Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga općine, grada i županije ima pravo obustaviti od primjene opći akt predstavničkog tijela ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis te zatražiti od predstavničkog tijela da u roku od 15 dana ukloni uočene nedostatke. Ako, pak, predstavničko tijelo to ne učini općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan dužan je u roku od 8 dana o tomu obavijestiti členu središnjeg tijela državne uprave ovlaštenog za nadzor nad zakonitošću rada tijela općine, grada, odnosno županije. U tom kontekstu valja istaći da neke od brojnih ovlasti koje je imao župan kao predstavnik državne vlasti na teritoriju županije, po noveli Zakona o sustavu državne uprave iz 2001. godine, preuzima predstojnik ureda državne uprave u županiji. Predstojnik ima svojstvo funkcionara kojeg imenuje i razrješava Vlada na temelju prethodno provedenog javnog natječaja. Javni natječaj za njegovo imenovanje trebao bi osigurati određenu stručnu razinu i druge profesionalne kvalitete, premda je bjelodano da se izbor među onim kandidatima koji ispunjavaju uvjete iz javnog natječaja može provoditi po političkim kriterijima.

Izvršne poslove obavlja također u općini općinsko poglavarstvo, u gradu gradsko poglavarstvo i u županiji županijsko poglavarstvo. U općini koja ima do 3.000 stanovnika za obavljanje izvršnih poslova ne bira se poglavarstvo, već njegove dužnosti obavlja predstavničko tijelo. Općina koja ima od 3.001 do 10.000 stanovnika statutom može odrediti da se za obavljanje izvršnih poslova ne bira poglavarstvo, već da njegove dužnosti obavlja predstavničko tijelo. Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan predsjednik je općinskog, gradskog, odnosno županijskog poglavarstva. Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo, u pravilu, iz reda svojih članova, na prijedlog predsjednika poglavarstva, većinom svih članova, na vrijeme od 4 godine. Članovi poglavarstva mogu biti zaduženi za jedno ili više određenih upravnih područja iz djelokruga lokalne, odnosno regionalne samouprave. Broj članova poglavarstva mora, dakako, biti **neparan**, a utvrđuje se statutom i to tako da poglavarstvo općine koja ima od 3.001 do 10.000 stanovnika ima od 3 do 5 članova; općine i grada koji ima od 10.001 do 30.000 stanovnika ima od 5 do 7 članova; grada koji ima više od 30.000 stanovnika ima od 7 do 9 članova; Grada Zagreba ima od 9 do 15 članova; županije ima od 7 do 13 članova. Primjerice, poglavarstvo Grada Otočca ima 7 članova, Općine Brinje 5, Općine Perušić 5, Općine Gračac, a poglavarstvo Ličko-senjske županije ima 13 članova. Od njih 13, župan i jedan zamjenik župana svoju dužnost obnašaju profesionalno (čl. 28. Statuta).

Poglavarstvo ima niz ovlasti. Prvo, priprema prijedloge općih akata; drugo, izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela; treće, usmjerava djelovanje upravnih tijela općine, grada, odnosno županije u obavljanju poslova iz njihovoga samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad; četvrto, upravlja i raspolaže nekretninama i pokretninama u vlasništvu općine, grada, odnosno županije kao i njezinim prihodima i rashodima; peto, obavlja i druge poslove

utvrđene statutom (čl. 48. Zakona). Primjerice, poglavarstvo Ličko-senjske županije ima sljedeće ovlasti: a) priprema prijedloge općih akata koje donosi Županijska skupština te daje mišljenje o prijedlozima odluka i drugih akata koje podnose drugi ovlašteni predlagatelji; b) utvrđuje prijedlog Statuta, Proračuna Županije, godišnjeg Obračuna proračuna Županije te prijedlog Odluke o privremenom financiranju; c) izvršava odnosno osigurava izvršavanje općih akata Skupštine; d) prati i razmatra stanje u područjima iz djelokruga rada Županije te predlaže i potiče poduzimanje mjera i aktivnosti radi unapređenja tog stanje, e) usklađuje i usmjerava djelovanje upravnih tijela te nadzire njihov rad; f) upravlja i raspolaže nekretninama i pokretninama u vlasništvu Županije u granicama utvrđenim zakonom i drugim propisima; g) upravlja i raspolaže prihodima i rashodima u skladu sa zakonom i Statutom; h) uređuje način preuzimanja pokroviteljstva nad akcijama i manifestacijama, i) imenuje pročelnike upravnih tijela na temelju natječaja; j) imenuje i razrješuje druge osobe sukladno zakonu i drugim propisima; k) podnosi skupštini izvješća o svom radu, najmanje jednom godišnje itd. (čl. 35. Statuta).

Poglavarstvo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina njegovih članova. Odluke kojima raspolaže nekretninama i pokretninama u vlasništvu općine, grada, odnosno županije kao i njezinim prihodima i rashodima, poglavarstvo donosi većinom glasova svih članova. Za svoj rad poglavarstvo je odgovorno predstavničkom tijelu koje ga je izabralo. Na prijedlog najmanje 1/3 članova u predstavničkom tijelu može se pokrenuti pitanje povjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu i njihovim zamjenicima, pojedinom članu poglavarstva ili pak poglavarstvu u cjelini. Odluka o nepovjerenju je prihvaćena ako je za nju glasovala većina svih članova predstavničkog tijela (čl. 52. Zakona).

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i regionalne samouprave kao i poslova državne uprave prenesenih na te jedinice ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela). U općinama i gradovima koji nemaju poglavarstvo ustrojava se jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz njihova samoupravnog djelokruga. Od ličkih općina poglavarstvo nemaju općine Lovinac, Udbina i Vrhovine. No, jedinstveni upravni odjel može se ustrojiti i u općinama i gradovima koji imaju poglavarstvo. Ustrojstvo upravnog tijela uređuje se općim aktom općine, grada, odnosno županije u skladu sa statutom i zakonom. Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo (čl. 53. Zakona). Dvije ili više jedinica lokalne samouprave, osobito one koje su prostorno povezane u jedinstvenu cjelinu (općine i gradovi na otoku i sl.), mogu obavljanje pojedinih poslova iz svoga samoupravnog djelokruga organizirati zajednički. Za to mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili službu. Upravne, stručne i ostale poslove u tijelima općine, grada i županije obavljaju lokalni službenici i namještenici. Lokalni službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove (npr. poslovi vozača, domara, kuhara, portira).

Valja, u ovom kontekstu, navesti i broj zaposlenih u upravnim tijelima ličkih općina, gradova i Županije. Najmanji broj zaposlenih je u Općini Vrhovine. Je-

dinstveni upravni odjel ima svega 2 stalno zaposlena djelatnika. Inače, u Općini je trajno nastanjeno oko 800 stanovnika; radi se uglavnom o stanovništvu starije životne dobi. Prije rata taj je kraj naseljavalo više od 2.200 stanovnika. Po broju zaposlenih, Općina Vrhovine je atipična hrvatska općina. U Općini Brinje (4.108 stanovnika), uz nekoliko zaposlenih na određeno vrijeme, u upravnom odjelu je 6 stalno zaposlenih djelatnika. U Općini Lovinac na području kojeg je, prije rata živjelo 2.173 stanovnika (trenutačno oko 1.100 stanovnika), upravni odjel ima 8 stalno zaposlenih djelatnika. U Općini Donji Lapac (prije rata na području Općine živjelo je 8.054 stanovnika) u upravnom odjelu je stalno zaposleno 12 djelatnika. U Općini Perušić (oko 3.700 stanovnika) je 12 stalno zaposlenih u upravnom odjelu. U Općini Udbina (oko 2.000 stanovnika) u upravnom odjelu je 5 stalno zaposlenih djelatnika. U Općini Plitvička jezera (ona obuhvaća područje bivše Općine Titova Korenica) stalno je u Jedinstvenom upravnom odjelu zaposleno jedanaest djelatnika. U Općini Gračac (oko 4000 stanovnika) je u upravnom odjelu 8 stalno zaposlenih. U Gradskoj upravi Grada Gospića uposlena je 41 osoba. Najviše je djelatnika sa srednjom stručnom spremom 25, visokom 7, višom 8, a s nižom stručnom spremom je jedna djelatnica. Prema posljednjem popisu stanovništva na području Grada Gospića je nastanjeno 12.980 stanovnika. U stručnim službama Grada Otočca zaposleno je 19 djelatnika, a u Općem upravnom odjelu 15 djelatnika. Na području Grada živi oko 10.500 stanovnika. Konačno, u stručnim službama Ličko-senjske županije stalno je zaposleno 47 djelatnika, a na tom području nastanjeno je 53.000 stanovnika. Na povijesnom prostoru Krbave, Gacke i Like, pak, nastanjeno je oko 45000 stanovnika. Taj broj se dnevno mijenja zbog velikog mortaliteta, a malog nataliteta.

Nadležno tijelo državne uprave nadzire obavljanje poslova državne uprave koji su preneseni na tijela jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave. Ono može općinskom načelniku, gradonačelniku i županu davati naredbe. S druge strane, Vlada može tijelima jedinice lokalne i regionalne samouprave oduzeti ovlast za obavljanje prenesenih poslova državne uprave ako općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan ne postupaju po naredbama ministarstva. Vlada također može na prijedlog Središnjeg državnog ureda za upravu raspustiti predstavničko tijelo općine, grada, odnosno županije.¹¹

Općina, grad, odnosno županija ima prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspolaže. Prihodi moraju biti razmjerni poslovi-

¹¹ U čl. 84. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izrijekom je navedeno kada Vlada raspušta predstavničko tijelo lokalne, odnosno regionalne samouprave i to: 1. ako donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost RH; 2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja; 3. ako učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih težih povreda zakona i drugih propisa; 4. ako ne izabere općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u roku od 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, odnosno od podnošenja njihove ostavke; 5. ako iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka; 6. ako ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od 3 mjeseca; 7. ako u zakonom određenom roku ne donese proračun, odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju; 8. Ako u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan. Nakon raspuštanja predstavničkog tijela Vlada će imenovati povjerenika.

ma koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom. Prihodi su: prvo, općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe; drugo, prihodi od stvari u njihovom vlasništvu i imovinskih prava; treće, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njihovom vlasništvu, odnosno onih u kojima imaju udjel ili dionice; četvrto, prihodi od naknada za koncesiju koju daju njihova predstavnička tijela; peto, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje same propišu u skladu sa zakonom, šesto, udjel u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom; sedmo, sredstva pomoći i dotacije RH predviđena u državnom proračunu (čl. 68. Zakona). Potonja vrsta prihoda je do unatrag nekoliko godina igrala veliku ulogu za gotovo sve ličke lokalne jedinice. No, posljednjih godina ta sredstva pomoći i dotacija države su bitno reducirana.

4. Zaključak

Hrvatska je tijekom 90-ih godina bila centralizirana država s autoritarnom, nedemokratskom vlašću. Tadašnji režim je promovao takav sustav vrijednosti u čijem su središtu bili nacija i država (tzv. ideologija državotvornosti). Budući da je nacija bila sakrosaktna vrijednost došlo je do intenzivnog procesa zamjenjivanja prijašnjih nepodobnih službenika novim osobljem kako na središnjoj državnoj razini, tako i na lokalnoj prema tribalnim i metastručnim kriterijima. U lokalnim samoupravnim jedinicama su se otvarala tzv. izmišljena radna mjesta kao jedan od načina rješavanja problema nezaposlenosti. Korupcija¹² i nepotizam¹³ (zapošljavanje službenika po rođaćkim i rodovsko-plemenskim kriterijima) su bili jedan od ključnih problema i u lokalnoj upravi. Na djelu je bila posvemašnja "balkanizacija" uprave koja je, doduše, dijelom posljedica povijesnog nasljeđa. Naime, u proteklom povijesnom razdoblju tijekom 150 i više godina postojala je osmanlijska vlast, vlast zapravo jednog despotskog režima. Dolazak Like pod vlast austrijske carevine značio je nedvojbeno značajan civilizacijski iskorak toga kraja. A između dva svjetska rata u velikosrpskoj, diktatorskoj Kraljevini Jugoslaviji u Liku, napose u institucije vlasti i uprave prodira tzv. balkanski sindrom. "Balkanizacija" uprave u Lici se manifestira kroz njena sljedeća obilježja: bahatost, neresponzivnost,

¹² "Korupcija je patološka pojava, sustavna aberacija u kojoj vladajuća politička klasa osobni interes stavlja iznad interesa političke zajednice." (Kregar, 1999. a.: 91.). O rasprostranjenosti korupcije u nekoj zemlji sudi se na temelju Indexa predodžbe o korupciji organizacije Transparency International. Indeks se kreće od 0 do 10, pri čemu 10 označava nepostojanje korupcije. Indeks definira korupciju kao iskorištavanje državnog položaja za privatnu korist. Podaci za Hrvatsku o rasprostranjenosti korupcije među državnim službenicima i dužnosnicima raspoloživi su, na žalost, samo za razdoblje od 1999. do 2003. godine. Primjerice, za godinu 1999. Indeks je bio 2,7! Za Sloveniju on je iznosio 6,0. (vidi Bađun, 2000.: 137.).

¹³ "Nepotizam kao jedan od pojavnih oblika korupcije stoga danas (kao, uostalom i jučer) ima izrazito negativan prizvuk. Zatvorena (totalitarna) društva takva su upravo zato što počivaju na sistemskoj korupciji i nedostupnosti javnih dužnosti; te se dužnosti kontroliraju iz jednog središta i arbitrarno, samovoljno dodjeljuju rođacima, prijateljima, poznanicima i vjernim pristašama, a na jednak način dodjeljuju im se i povlastice, prihodi i posebne pogodnosti nedostupne drugima." (Grubiša, 1998.: 23.).

aljkaost i neodgovornost (vidi Županov, 2002.: 126.).¹⁴ Politički lomovi i ratna kataklizma tijekom 1990-tih godina potencirali su, čini se, navedena obilježja. To znači, u kontekstu rada lokalne uprave u Lici, bitno odstupanje od weberijanskog načela *sine ira et studio* (bez srdžbe i pristranosti). Unatoč evidentnih pomaka na bolje posljednjih nekoliko godina, stigmatizacija pripadnika srpske etničke manjine, prije svega, ugrožava to načelo. Naime, "bauk" stigmatizacije još uvijek kruži nad područjem Like, kao jedna od posljedica rata koji je vođen tijekom 90-tih godina.¹⁵

Ustavne promjene 2000. godine i nova zakonska rješenja (donošenje Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi) omogućili su proces decentralizacije. Državnu se upravu na razinama ispod središnje nastoji racionalizirati redukcijom broja tijela državne uprave na razini županija, tako da je u svakoj županiji umjesto prijašnjih 8 do 10 županijskih ureda osnovan samo jedan ured državne uprave. Smanjenje broja županijskih ureda dovelo je do smanjenja broja državnih službenika u uredima državne uprave. Naime 1996. godine u županijskim uredima je bilo zaposleno preko 7.000 djelatnika. Racionalizacijom je taj broj u uredima državne uprave u županijama pao na 4.565. S druge strane, došlo je do racionalizacije broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Dakako, da to nije i dovoljno. Bitno je također reducirati broj jedinica lokalne i regionalne samouprave, odnosno općina, gradova i županija, te broj zaposlenih u njima. Primjerice, umjesto sadašnjih županija koje zapravo predstavljaju umjetne regije, valja stvoriti prirodne regije: Slavoniju, Središnju Hrvatsku, Riječku regiju sa Gorskim kotarom i dijelom Like, Istru i Dalmaciju. Nužna je, dakle, racionalizacija sustava i na lokalnoj razini. Čini se, naime da je od svih hrvatskih županija Ličko-senjska "najproblematičnija". Jedan od apsurdna vezan za tu županiju je uključivanje dijela teritorija otoka Paga, a također i Grada Senja, te Karlobaga. Tako je stvorena jedna "umjetna" regija.¹⁶ A za to ne postoje nikakvi racionalni i opravdani razlozi. Stoga valja u predstojećoj reformi lokalne uprave, polazeći od racionalnih, a ne političkih kriterija, teritorij Like bitno drugačije urediti. Postojeći ustroj nije dao zadovoljavajuće rezultate. A to je uostalom bilo bjelodano i tije-

¹⁴ Na to, uostalom, bjelodano upućuju rezultati terenskog istraživanja u nekim ličkim gradovima i mjestima. Preko 60% lokalnog stanovništva nezadovoljno je radom lokalnih samoupravnih tijela. Rezultati istraživanja bit će publicirani u posebnoj studiji.

¹⁵ Ličko društvo je još uvijek, motreći tzv. socijalno-psihologijsku infrastrukturu, predmodernu, pretežito tradicionalno unatoč nazočnosti elemenata moderniteta. A tradicionalno društvo bitno obilježava prevlast emocija i afekata kada je struktura ličnosti u pitanju. Liku obilježava tradicija nasilja i netolerancije; ne postoji iskustvo sa institucijama demokratske države. Naime, u proteklom povijesnom razdoblju tijekom 160 godina postojala je osmanlijska vlast, vlast zapravo jednog despotskog režima. Dakako, ni vlast Beča nije bila demokratska. Kao uostalom, i vlast u razdoblju velikosrpske kraljevine Jugoslavije i "komunističke" Jugoslavije. Da bi se intenzivirao proces modernizacije u Lici je nužna reindustrijalizacija. No, za sada tako nečega nema na obzoru!

¹⁶ "Nejasno je kakvi su povijesni, prometni ili gospodarski faktori doveli do stvaranja ličkosenjske županije koja obuhvaća čak i dio otoka Paga. Postavlja se pitanje kakvim se razlozima zakonotvorac rukovodio kad je formirao Splitsko-dalmatinsku županiju 5,5 puta veću od Ličko-senjske po broju stanovnika. Zašto je Slavonija razdijeljena u više manjih županija, za razliku od Dalmacije? Kako je moguće da se Međimurska županija formira preko noći, nakon posjete lokalne stranačke delegacije tada vladajuće Hrvatske demokratske zajednice iz tog kraja predsjedniku Republike." (Koprić, 2001. a.: 72.).

kom postojanja Zajednice Gospić koja je jedina od svih tadašnjih deset hrvatskih zajednica općina formirana zakonom, a ne poput ostalih devet društvenim dogovorom.

Radi se zapravo o području koje, po mnogo čemu, nije jedinstveno, napose kada je mentalitet stanovništva u pitanju. Na to se već odavno upućivalo. Naime, stanovništvo u Otočcu i okolnim mjestima, dakle u Gackoj dolini, je kroz povijest bilo, između ostaloga, pod snažnim kulturnim utjecajem Primorja. Tu su Dolinu također tijekom 200 i više godina zapljuskivali valovi romansko-mediteranske i srednjoeuropske kulture. S druge strane, Lika i Krbava su 160 godina bile pod turskom vlašću, sve do 1689. godine i to je, čini se, ostavilo traga glede mentaliteta stanovništva, njegovog kulturnog obrasca i sl. A kraj oko Otočca je bio za to vrijeme pod austrijskom vlašću. Kao što je prethodno istaknuto, ne smije se apstrahirati ni jači kulturni utjecaj na Gacku dolinu sjeverozapadnog Primorja, od Rijeke do Senja, nego što je bio utjecaj dijela Primorja koji se prostire južno od Senja do Dalmacije na Liku i Krbavu.¹⁷ Doduše, taj je kraj u geološkom, orografskom i etnološkom pogledu "sastavni dio" povijesnog teritorija Like i Krbave. No, to, čini se, nije presudno u ovom kontekstu. Dakle, kraj oko Otočca budući da i gravitira prema Primorju i Rijeci (primjerice, odlasci velikog broja mladih na školovanje u riječke obrazovne institucije, bolesni uglavnom odlaze u Rijeku na liječenje, a do kraja 80-tih i početka 90-ih godina je veliki broj ljudi bio zaposlen u riječkim industrijskim pogonima) bi bilo racionalno pripojiti budućoj riječkoj regiji.

Valja propitati i opravdanost postojanja tolikog broja lokalnih samoupravnih jedinica na području Hrvatske i Like. Dakako, i broja zaposlenih u upravnim odjelima tih jedinica. Čini se, da u većini ličkih općina i gradova unatoč racionalizacije broja zaposlenih početkom 2000-te godine još uvijek ima prevelik broj zaposlenih službenika i namještenika. To postaje očito poglavito u situaciji posvećanijeg sloma gospodarstva tijekom 90-ih godina, dijelom zbog ratnih razaranja, a prije svega zbog prihvaćenog modela privatizacije. Kakva je gospodarska situacija u Lici dobro se može ilustrirati na primjeru Otočca. Pred rat, 1990. godine na području bivše Općine Otočac bilo je 6017 zaposlenih, a trenutačno na području Grada Otočca i općina Brinje i Vrhovine nema više od 1000! Nejaka privreda i siromašno, većinom staračko stanovništvo, bez pomoći države, naprosto nije u stanju podnijeti teret financiranja lokalnih upravnih službi.

Literatura

Bađun, Marijana, 2004.: Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, u: Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji (ur. Katarina Ott), Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb: 125.–157.

¹⁷ Prema Banoviću, razlog je tomu nejednakom kulturnom utjecaju Primorja taj, što je njegov prvi dio kulturno "jači" i napredniji, a također i zbog razvijenijeg prometa i trgovine. Konačno, i zbog velikog dolaska stranaca u ljetovališta na sjevernom Primorju (vidi Banović, 1932.: II i d.)

- Banović, Vaso*, 1932.: Gacka dolina, Zagreb.
- Blažević, Robert*, 1995.: Politički poretki i legitimitet, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
- Blažević, Robert*, 1999.: Županija istarska u kontekstu upravno-teritorijalne podjele Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, (1) 4: 653.–667.
- Blažević, Robert*, 2002.: Racionalizacija i hrvatska uprava, Hrvatska javna uprava, (4) 2: 269.–291.
- Grubiša, Damir*, 1995.: Politička korupcija u društvima u tranziciji, Erasmus, (3) 14: 32.–41.
- Grubiša, Damir*, 1998.: Korupcija, nepotizam i grijeh struktura, Erasmus, (6) 24: 19.–27.
- Hrženjak Juraj*, 1983.: Društvena struktura naselja u SR Hrvatskoj, Zagreb.
- Hrženjak, Juraj*, 1993.: Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb.
- Ivanišević, Stjepan*, 1987.: Izvršni sloj u lokalnoj upravi, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb.
- Ivanišević, Stjepan*, 1999.: Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, u: Javna uprava u demokratskom društvu (Zbornik radova), Institut za javnu upravu & Organizator, Zagreb: 111.–120.
- Ivanišević, Stjepan*, 2000.: Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba, Hrvatska javna uprava, (2) 4: 585.–601.
- Koprić, Ivan*, 1997.: Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, (47) 5: 497.–559.
- Koprić, Ivan*, 2001. a.: Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1999-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena ustava iz 2000., Hrvatska javna uprava, (3) 1: 63.–87.
- Koprić, Ivan*, 2001. b.: Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990.–2001. – vladavina prava ili politike?, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagreb, (Vol. 51) 6: 1275.–1295.
- Koprić, Ivan i Marčetić, Gordana*, 2000.: Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, Hrvatska javna uprava, Institut za javnu upravu, (2) 1: 25.–82.
- Korenčić, Mirko*, 1979.: Naselja i stanovništvo SR Hrvatske 1857.–1971., JAZU, Zagreb.
- Kregar, Josip*, 1999. a.: Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, Naklada RIFIN, Zagreb.
- Kregar, Josip*, Reforma uprave u Hrvatskoj: procesi i mogućnosti, u: Javna uprava u demokratskom društvu (Zbornik radova), Hrvatska javna uprava i Organizator, Zagreb, 1999. b.
- Lozina, Duško*, 2003.: Oglеди o lokalnoj samoupravi, Pravni fakultet u Splitu, Split.
- Mises, Ludwig von i Hayek, A. Friedrich*, 1998.: O slobodnom tržištu. Klasični eseji, Mate d.o.o., Zagreb.
- Pavić, Željko*, 2001.: Od antičkog do globalnog grada, Društveno Veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
- Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gospodarstava. Stanovništvo prema narodnosti po naseljima, Republički zavod za statistiku, Zagreb, 1992.
- Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gospodarstava. Stanovništvo prema vjeroispovijedi i materinskom jeziku, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1994.

- Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gospodarstava 31. ožujka 1991., Stanovništvo prema mjestu rođenja, narodnosti i spolu. Po županijama, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 1996.
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001., Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, materinskom jeziku i vjeri, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2003.
- Puhsek, Ivan*, 2001.: Okvirna pravno-politička pitanja regionalnog ustroja Republike Hrvatske (prilog upravljanju razvitkom lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj), Hrvatska javna uprava, (4) 1.
- Pusić, Eugen*, 1981.: Komuna i općina, Informator, Zagreb.
- Pusić, Eugen*, 1997.: Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen*, 1999.: Država i državna uprava, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb.
- Pusić, Eugen* i dr., Upravni sistemi, 1988.: IV. Izd., Narodne novine, Zagreb.
- Pusić, Eugen* i dr., 1999.: Hrestomatija upravne znanosti, sv. I.–II., Pravni fakultet Zagreb, Zagreb.
- Pusić, Eugen*, 2001.: Budući razvitak hrvatske uprave, Hrvatska javna uprava, Institut za javnu upravu, Zagreb, 1.
- Pusić, Eugen*, 2002.: Upravljanje u suvremenoj državi, Društveno Veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- Štambuk, Maja*, 1998.: Lika – studija slučaja, u: Rogić, Ivan/Štambuk, Maja (ur.), Duge sjene periferije, Institut Ivo Pilar, Zagreb: 45.–107.
- Zbornik, Modernizacija hrvatske uprave (ur. Ivan Koprić), 2003.: Društveno Veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- Županov, Josip*, 2002.: Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb.

Pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01.
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01.
- Statut Ličko-senjske županije, Županijski glasnik 16/01. Statut Grada Gospića, Službeni vjesnik Grada Gospića 7/01. Statut Grada Otočca, Službeni vjesnik Grada Otočca 5/01. Statut Općine Brinje, Županijski glasnik 13/01, 19/03.
- Statut Općine Donji Lapac, Županijski glasnik 19/01.
- Statut Općine Lovinac, Županijski glasnik 17/01.
- Statut Općine Perušić, Županijski glasnik 2/02. Statut Općine Udbina, Županijski glasnik 24/01. Statut Općine Vrhovine, Županijski glasnik 17/01.
- Statut Općine Plitvička jezera, Županijski glasnik 23/01, 7/03.

SUMMARY

Lika and Croatian Local (and Regional) Self-government

Robert Blažević

The territory of the Republic of Croatia was until the adoption of the Local Self-government and Administration Act of December 1992 divided into municipalities (102 in 1990) and associations of municipalities (10) which were local units at the regional level. Despite the argued claims not to change the existing administrative-territorial division of the national territory until the end of the war, "extensive reorganization" of local self-government started. The number of local units increased by five times. In that process, not rational but political criteria were taken into consideration. During the 1990s, so called imaginary employment positions were opened in local units as one of the means of solving the problem of unemployment. Corruption and nepotism were among the main problems in local administration. "Balkanisation" of administration was at work, not only in Lika, but also in the Republic of Croatia. It was manifested in the following characteristics of administration:

arrogance, massiveness, inefficiency and irresponsibility. The new political elite did little for "de-Balkanisation" of administration. That is, for the establishment of the Weberian model of

rational administration which, among others, is characterised by the principle *sine ira et studio*. After political changes in 2000, certain efforts in respect of rationalisation of the system of local self-government have been made, particularly by the rationalisation of the number of employees. This, of course, is not enough. It is necessary to reduce a great number of municipalities, towns and counties. Instead of 21 counties, the Croatian territory should be divided into regions. And the area of Lika should probably most rationally be divided between the regions of Dalmatia and Rijeka.

Key words: Lika – Senj County, local and regional self-government, corruption, nepotism, rationality