

*Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj**

*Stjepan Ivanišević***

UDK 352(497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15.9.1999.

Prihvaćeno: 3.11.1999.

Glavni problemi lokalne samouprave u Hrvatskoj povezani su s njezinom neadekvatnom teritorijalnom strukturom, pretjeranom centralizacijom ovlasti i sredstava, neracionalnošću internog upravljanja u lokalnim jedinicama te njihovim slabim financijskim kapacitetom. U svakoj od navedenih dimenzija autor predlaže moguće pravce reforme sustava lokalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna samouprava, reforma, teritorijalna struktura, centralno-lokalni odnosi, interno upravljanje, lokalne financije

Postojeći sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj uspostavljen je zakonima od kojih je većina donesena krajem 1992. godine, kada je četvrtina državnog teritorija bila pod oružanom kontrolom pobunjenih lokalnih Srba i bivše Jugoslavenske armije. Takvo je činjenično stanje, uz dominantne političke stavove koji su naglašavali vrijednost nacionalne države i njezine suverenosti, snažno utjecalo na zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi. Ono je u cjelini prožeto velikim nepovjerenjem prema svakom obliku lokalne inicijative i autonomije, a pojedine zakonske odredbe sadržavaju brojna sredstva utjecaja i kontrole središnje državne vlasti i uprave prema lokalnim jedinicama. U praksi je to rezultiralo punom centralizacijom ovlasti i sredstava te sužavanjem sa-

* Ovaj tekst je donekle prerađeni moj zaključak iz rada *Report on Local Self-government in Croatia* koji je predan za objavljivanje u publikaciji *Local Governments in the CEE and VIS: An Anthology of Comparative Descriptive Papers, Volume 2*. U istraživanju i pisanju pojedinih dijelova izvještaja sudjelovali su i dr. sc. Ivan Koprić, dr. sc. Jasna Ormejec i prof. dr. sc. Jure Šimović, kojima ovom prilikom zahvaljujem na njihovom doprinosu zajedničkom radu, bez kojih ovaj tekst ne bi bio moguć. Ujedno napominjem da je isključivo na meni odgovornost za stavove, ocjene i prijedloge koji su izneseni u ovom tekstu.

** Dr. sc. Stjepan Ivanišević, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu

mostalnosti lokalnih jedinica do granice koja je pravno nedopustiva, ekonomski neracionalna i politički neprihvatljiva.

Kroz proteklih sedam godina situacija se u Hrvatskoj značajno promijenila. Očuvana je teritorijalna cjelovitost zemlje i uspostavljen je jedinstven politički i pravni poredak na čitavom državnom području. Time je prestala potreba za snažnom centralizacijom i striktnom kontrolom središnje vlasti nad lokalnim jedinicama, što se prije donekle moglo opravdati ugroženošću teritorijalnog integriteta Republike. Osim toga, Hrvatska je 1996. godine postala članicom Vijeća Europe, a godinu dana nakon toga ratificirala je *Europsku povelju o lokalnoj samoupravi* čime je preuzela obvezu da svoje zakonodavstvo uskladi s europskim pravnim standardima o lokalnoj samoupravi. To je nalagalo potrebu hitne revizije hrvatskog zakonodavstva kako bi se uklonile prepreke i stvorio pogodan okvir za proces decentralizacije. Iako su ratificirane odredbe *Povelje* stupile na snagu 1. veljače 1998., dosad nije učinjeno ništa da se zakonodavstvo prilagodi promijenjenim prilikama te da se ispune preuzete obveze prema Vijeću Europe.

Stoga je jedan od prioriteta zadatka usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s načelima i odredbama *Europske povelje*, u smislu preporuka Kongresa europskih lokalnih i regionalnih vlasti od 28. svibnja 1998. No, pored toga, bilo bi poželjno da se tim povodom razmotre glavni aktualni problemi hrvatske lokalne samouprave te da se za njih pronađu adekvatnija normativna i organizacijska rješenja. Ti se problemi odnose na teritorijalnu organizaciju, centralno-lokalne odnose, internu strukturu upravljanja te financiranje lokalnih jedinica.

1. Problemi teritorijalne strukture

U pogledu teritorijalne organizacije lokalne samouprave u Hrvatskoj najprije bi bilo poželjno zaustaviti tendenciju umnožavanja osnovnih lokalnih jedinica, općina i gradova. Naime, u proteklih sedam godina ukupan broj općina i gradova u Hrvatskoj povećan je 12%, što je imalo za posljedicu stalno smanjenje njihove prosječne veličine (prosječna veličina općine smanjena je sa 4 700 na 3 600 stanovnika, a grada sa 28 000 na 20 000 stanovnika). Takav je trend u izravnoj suprotnosti s razvojem lokalne samouprave u zapadnoeuropskim zemljama koji baš obilježava proces okrupnjavanja osnovnih lokalnih je-

dinica. Osim toga, takvim je usitnjavanjem značajno povećan broj općina, pa i gradova, koje nisu financijski, kadrovski i organizacijski osposobljene za samostalno obavljanje lokalnih službi, pa zbog toga u velikoj mjeri ovise o državnoj pomoći, a to pridonosi jačanju centralističkih težnji u hrvatskom upravnom sustavu. U tom bi smislu bilo potrebno ispitati koja je to poželjna veličina općine s gledišta ekonomsko-financijskog kapaciteta, racionalnosti organizacije i poželjnog stupnja sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim poslovima. Bilo bi korisno razmotriti iskustva onih zapadnoeuropskih zemalja (npr. Švedske, Austrije, Njemačke) koje su tijekom proteklih desetljeća nastojale povećati svoje osnovne lokalne jedinice i time stvoriti uvjete za njihovu veću djelotvornost i samostalnost.

Drugi problem teritorijalne strukture hrvatske lokalne samouprave odnosi se na položaj gradova. Hrvatski sustav lokalne samouprave izgrađen je na razlikovanju između seoskih i gradskih lokalnih jedinica. Premda su neke zapadnoeuropske zemlje napustile to razlikovanje (npr. skandinavske zemlje), a većina njih nikad ga nije ni provodila (npr. Francuska, Belgija, Nizozemska, Španjolska, Portugal, Švicarska, Italija), možda je u Hrvatskoj kao zemlji s relativno niskim stupnjem urbanizacije ta razlika još uvijek opravdana i korisna. Činjenica je, međutim, da u hrvatskom sustavu lokalne samouprave to razlikovanje nije dosljedno provedeno: razlike u kompetencijama između gradova i općina vrlo su male, a nadzor županijskih vlasti nad njima je identičan. Tim izjednačavanjem pogođeni su prije svega veći gradovi čija je samostalnost skrojena po mjeri malih seoskih općina. Problem je zaoštren stalnim povećavanjem broja gradova (pretvaranjem pojedinih općina u gradove njihov je broj u proteklih sedam godina gotovo udvostručen), pa su tako faktične razlike među gradovima jako povećane, dok je njihov status ostao isti (tako npr. Rijeka ima isti status kao Kastav, Split kao Komiza, a Osijek kao Donji Miholjac). Valjalo bi razmisliti o tome da se većim gradovima dade veći stupanj autonomije, i to tako da se izdvoje iz sastava županije te da im se povjere one samoupravne funkcije koje ima županija (kao što je slučaj s Kreisfreie Städte odnosno Stadtkreise u Njemačkoj). Pritom je otvoreno pitanje na kojoj razini odrediti granicu većih gradova. Prema podacima *Popisa stanovništva iz 1991. godine* u Hrvatskoj ima 20 gradova s 20-50 tisuća, a samo 10 gradova s preko 50 tisuća stanovnika. Prema tome, skupina većih gradova može obuhvatiti od 10 do 30 gradova.

U postojećoj teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave u Hrvatskoj slabo su došle do izražaja njezine regionalne specifičnosti. Doduše, valja reći da je županijama namijenjena, među ostalima, i uloga regionalnih samoupravnih jedinica, pa su u tom smislu predstavljene sa po tri zastupnika u drugom domu parlamenta u kojem bi trebali biti izraženi posebni županijski interesi, a tom je domu dana značajna korektivna funkcija u zakonodavnom procesu. Ali u praksi su prevladali administrativno-kontrolni zadaci županija nad njihovim samoupravnim funkcijama. Njihovo je područje u većini slučajeva određeno na temelju političko-administrativnih kriterija, bez obzira na regionalnu strukturu Hrvatske. U Hrvatskoj postoji nekoliko regija (Sjeverna Hrvatska, Gorska Hrvatska, Slavonija, Primorje i Dalmacija) te niz izdvojenih subregija (Istra, Međimurje i dr.). Na toj bi strukturi trebalo izgraditi regionalnu organizaciju Hrvatske, što bi se u prvi mah moglo napraviti povezivanjem županija sa sličnim regionalnim interesima, a kasnije potpunim napuštanjem postojeće županijske organizacije.

Poseban problem teritorijalnog ustroja Hrvatske jest Grad Zagreb i njegovo metropolitansko područje. Prihvaćena je solucija po kojoj Zagreb kao glavni grad ima naročit status: on je ujedno grad i županija. Ali posljedica je toga da najveći grad u Hrvatskoj ima manje samouprave nego drugi gradovi, jer je kao županija izravno podređen centralnoj vlasti, a njegova gradonačelnika, kao dužnosnika Republike Hrvatske, potvrđuje predsjednik Republike. Doda li se tome da još nije uspostavljena mjesna samouprava na užim dijelovima Grada, proizlazi da su građani Grada Zagreba značajno prikraćeni u svom pravu na lokalnu samoupravu. Osim toga, kroz proteklih sedam godina, usprkos tome što su isprobane tri različite varijante, nije nađeno adekvatno rješenje za uređenje odnosa između Zagreba i njegove okolice. Tako je upravljanje metropolitanskim područjem Zagreba, na kojem živi gotovo četvrtina hrvatske populacije, još uvijek otvoren problem. Valjalo bi razmisliti o izgradnji složene, višeslojne, nehijerarhijske upravljačke strukture zagrebačkog metropolitanskog područja po uzoru na slične primjere u svijetu (npr: Veliki Stockholm).

2. Centralno-lokalni odnosi

U odnosima između središnje državne vlasti i uprave, s jedne, i lokalnih samoupravnih jedinica, s druge strane, vrlo je izražena tendencija prema jačanju centralnog utjecaja. Među ostalim, ona ima svoj izvor u nejasnom, nedoreče-

nom i u krajnoj liniji neadekvatnom razgraničenju djelokruga centralnih i lokalnih tijela. U velikom broju slučajeva nadležnosti se preklapaju, a u takvim situacijama, po logici modela enumeracije za određivanje lokalnih poslova, presumpcija nadležnosti je u korist središnjih upravnih organa. Kad se zakonom neki posao povjerava na izvršenje lokalnim samoupravnim jedinicama, vrlo često nije jasno dobivaju li ga one u samoupravni djelokrug ili im je dodijeljen u tzv. preneseni djelokrug, premda su konzekvencije u pogledu državnog nadzora bitno različite. U prvom slučaju državna tijela nad lokalnim samoupravnim jedinicama smiju provoditi samo nadzor zakonitosti, dok u drugom slučaju njihov nadzor može biti znatno širi i intenzivniji te uključivati i kontrolu ekonomičnosti, svrsishodnosti i djelotvornosti. Prema tome, prvi korak prema većoj samostalnosti lokalnih jedinica trebao bi biti drugačije određenje autonomnih poslova koje te jedinice reguliraju i obavljaju. *Europska povelja o lokalnoj samoupravi* u tom pogledu nalaže primjenu opće klauzule po kojoj se lokalne vlasti mogu prihvatiti svakog posla koji nije izričito zakonom isključen ili pak povjeren regionalnim i državnim organima. Primjenom tog načela, uz prikladnu zakonsku regulaciju, potaknula bi se lokalna inicijativa te povećala samostalnost i odgovornost lokalnih vlasti. Takvo bi rješenje trebalo primijeniti u najmanju ruku pri određivanju samoupravnog djelokruga gradova, dok bi se za općine možda mogao zadržati sustav enumeracije poslova, ali s time da se isključi i mogućnost delegiranja poslova iz državnog djelokruga.

Kako je sada postavljen odnos između županija, s jedne, te općina i gradova, s druge strane, nema sumnje da se radi o nekoj vrsti hijerarhijskog odnosa. Županijska upravna tijela, a posebno župan, provode u ime države striktni nadzor nad jedinicama lokalne samouprave na svom području. Svaka odluka općinskog (odnosno gradskog) vijeća mora se dostaviti na uvid županu koji ocjenjuje je li ta odluka u skladu sa zakonom i po potrebi inicira postupak za njezino ukidanje pred državnim organima. U tom je smislu i definirana uloga župana kao predstavnika državne vlasti u županiji, pa sukladno tome njegov izbor podliježe potvrdi šefa države koji je može uskratiti iz bilo kojih razloga. U pojedinačnim upravnim stvarima županijska upravna tijela provode potpuni nadzor nad općinskim i gradskim upravnim tijelima, bez obzira na to radi li se o stvarima iz samoupravnog ili prenesenog djelokruga. Na sličan je način organiziran nadzor središnjih državnih organa nad županom i županijskim tijelima, u čemu je prije glavnu ulogu imalo Ministarstvo uprave, a danas Dr-

žavno ravnateljstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Vlada Republike Hrvatske može županu davati opće i pojedinačne naredbe o tome kako treba obavljati poslove državne uprave, a ako se on tih naredbi ne pridržava, ili se po ocjeni Vlade učestalo krši zakonitost, tada ga ona može razriješiti dužnosti. Slične ovlasti imao je ministar uprave prema općinskim načelnicima i gradonačelnicima, ali su one odlukom Ustavnog suda prestale važiti 30. travnja 1997.

Takvo uređenje centralno-lokalnih odnosa zasigurno ne prodonosi jačanju lokalne autonomije pa je potrebno, ako se želi tu autonomiju razviti, "razmontirati" te poluge centralnog utjecaja na lokalnu samoupravu. Župan bi trebao biti lokalni funkcionar, izabran od županijske skupštine i jedino njoj odgovoran. Za usmjeravanje državnih upravnih službi u županiji bilo bi dovoljno da su pročelnici županijskih ureda, osim županu, odgovorni i resornim ministrima. Slične promjene valjalo bi provesti u vezi s gradonačelnikom Zagreba, pri čemu bi u gradskoj upravi Grada Zagreba trebalo jasno razlikovati koje su upravne službe podređene Gradskoj skupštini i Poglavarstvu Grada Zagreba, a koje pak središnjoj državnoj upravi.

Poseban problem u centralno-lokalnim odnosima tiče se pravne zaštite lokalne samouprave protiv nezakonitih intervencija središnje uprave. Dosada je ta zaštita bila djelomično osigurana pred Ustavnim sudom Hrvatske. Tom se sudu mogla podnijeti ustavna tužba protiv nezakonite odluke Vlade Republike Hrvatske kojom je ona raspustila lokalno predstavničko tijelo, a Ustavni sud mogao je takvu odluku ukinuti. Nakon odluke Ustavnog suda od 3. veljače 1999., kojom se on oglasio nenadležnim u tim stvarima te kojom je ukinuo zakonske odredbe koje su to omogućavale, lokalna je samouprava ostala bez ikakve sudske zaštite u odnosu na akte središnje vlasti i uprave. *Europska povelja o lokalnoj samoupravi* izričito traži da lokalne jedinice samouprave moraju imati pravo na odgovarajuća sredstva sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave te bi u tom smislu trebalo osigurati sredstva pravne zaštite protiv nezakonitih intervencija središnjih organa.

3. Interno upravljanje u lokalnim jedinicama

Istraživanja pokazuju da je lokalna politička scena u Hrvatskoj još jako politizirana. Na njoj glavnu riječ vode nacionalne političke stranke. Vrlo je mali broj nezavisnih kandidata koji su izabrani u lokalna vijeća. Uz to, može se konstatirati da u velikom broju lokalnih vijeća, kao uostalom i u nacionalnom parlamentu, dominira jedna politička stranka.

Takva politička konfiguracija lokalne scene u neku je ruku produljeni učinak nacionalne euforije koja je početkom devedesetih godina pratila proces državnog osamostaljenja Hrvatske. Ali, osim toga na ruku joj idu i neka strukturna rješenja u izbornom sustavu. Očito je, na primjer, da prevaga razmjernog izbornog sustava s krutim listama u lokalnim izborima favorizira stranačke liste umjesto pojedinačnih kandidata, pa se tako kod izbora više gleda na pripadnost stranci nego na osobne kvalitete kandidata. Osim toga, lokalna su vijeća relativno malobrojna te je stoga upitna njihova reprezentativnost u odnosu prema biračkom tijelu, posebno u većim gradovima. Čak i u malim općinama obvezatno je formiranje poglavarstva kao kolegijalnog izvršnog organa, premda bi bilo racionalnije da se samo bira pojedinačni izvršni funkcionar koji bi mogao sasvim uspješno voditi i nadzirati relativno skroman općinski aparat. Glavnom izvršnom funkcionaru, općinskom načelniku i gradonačelniku, namijenjena je bitna uloga u sustavu lokalnog upravljanja, a on je proglašen "nositeljem izvršne vlasti" (što god to u lokalnim okvirima značilo). Po toj logici bilo bi konzekventnije da ga biraju izravno građani. Sve u svemu, bilo bi potrebno preispitati upravljačku strukturu lokalnih jedinica i revidirati jednoobrazni model po kojem je ona ustrojena, polazeći od uvida da ta struktura može i treba biti različita u raznim sredinama ovisno o vrsti, veličini, složenosti i razvijenosti lokalne jedinice.

Kada je riječ o obavljanju upravnih poslova, prevladava model po kojem se ti poslovi obavljaju u okviru profesionalnog aparata koji samostalno formira svaka lokalna jedinica. Opseg i kvaliteta tog upravnog aparata među lokalnim se jedinicama vrlo razlikuju, ali o tim se razlikama ne može dobiti pouzdana slika jer nema službenih podataka. No, ipak se može steći dojam da i u tome ima dosta neracionalnosti. Svaka općina ima svoj upravni aparat, bez obzira na to što vrlo često ne raspolaže kvalificiranim kadrovima i što ti kadrovi, tamo gdje postoje, nisu u punoj mjeri iskorišteni. Kao kontrast takvoj organizaciji uprav-

nih službi navodim primjer njemačkih općina, koje su, uzgred rečeno, u prosjeku dva i pol puta veće od hrvatskih: samo četvrtina njemačkih općina ima svoju vlastitu administraciju, dok se tri četvrtine njih koriste zajedničkim općinskim uredima, s time da jedan takav ured opslužuje prosječno šest općina. U budućoj organizaciji lokalne samouprave valjalo bi poticati takvo racionalnije organiziranje općinskih upravnih službi. Pored toga, valjalo bi zakonski regulirati status, plaćanje, usavršavanje i napredovanje lokalnih službenika, jer ta pitanja nisu dosad uopće regulirana, već se primjenjuju neadekvatni propisi iz bivšeg režima.

Posebni problemi javljaju se u području komunalnih, društvenih i drugih lokalnih službi. Komunalne djelatnosti u pravilu obavljaju organizacije tipa trgovačkog društva koje su u cijelosti u vlasništvu lokalnih jedinica, pa tako, uz naplatu svojih usluga od korisnika, dobivaju stalne potpore iz lokalnih proračuna. Malo je primjera mješovitih društava i obavljanja tih službi od privatnika na temelju koncesija ili ugovora. Može se konstatirati da ni pravna regulativa koja bi trebala omogućiti i poticati različite oblike obavljanja komunalnih službi još nije potpuno razrađena. Glavne društvene službe, u prosvjeti, kulturi, zdravstvu, socijalnoj skrbi i dr., još su uvijek u državnom vlasništvu, pa premda je za neke od njih država prenijela osnivačka prava na županije, njihove se lokalne organizacije financiraju iz državnog proračuna ili fondova, državni ih organi usmjeravaju i nadziru, a lokalne samoupravne jedinice u odnosu prema njima nemaju nikakva prava, obveze i odgovornosti. U razvijenim zapadnoeuropskim zemljama većina tih službi nalazi se u odgovornosti jedinica lokalne samouprave. Možda se najveće zaostajanje u razvitku lokalnih službi, barem kad je riječ o gradovima, može primijetiti u području stanovanja. Novi se stanovi grade za tržište i prodaju po visokim tržišnim cijenama, a nema izgradnje javnih stambenih objekata u kojima bi se mogli iznajmiti stanovi uz relativno jeftine stanarine, pa je tako za većinu pripadnika mlade generacije koji se žele okučiti stan postao nedostižan cilj. U tom bi pogledu valjalo upoznati i koristiti iskustva drugih, razvijenih zemalja (poučan je primjer Francuske). Porastom autonomije lokalnih jedinica i njihove odgovornosti za zadovoljenje potreba lokalnog stanovništva povećat će se pritisak na lokalne službe, pa se tako može očekivati da će se na tom području djelovanja lokalne samouprave pojaviti najveći, najsloženiji i socijalno najeksplozivniji problemi u budućem razdoblju.

4. Lokalne financije

Ako je suditi po financijskim sredstvima kojima raspolažu lokalne jedinice, nameće se zaključak da je stupanj razvijenosti lokalne samouprave u Hrvatskoj vrlo nizak. Lokalni su proračuni participirali u GDP-u u razdoblju 1995-1998. od 3 do 5%, tako da se može konstatirati da je među petnaestak tranzicijskih zemalja srednje i istočne Europe manje od Hrvatske za lokalnu samoupravu odvajala jedino Slovačka. Vrlo je skroman udio općinskih proračuna u javnim rashodima Hrvatske. U ukupnim proračunskim izdacima proračuni svih lokalnih jedinica sudjelovali su u promatranom razdoblju sa 13 do 18%, dok državni proračun čini od 82 do 87%. Ako se proračunskim izdacima pridodaju izdaci javnih fondova (mirovinskog, zdravstvenog i dr.), što je opravdano jer se tako dobiva opseg ukupnih javnih izdataka, tada se udio lokalnih proračuna u javnim izdacima smanjuje na 5 do 10%. Sve to upućuje na vrlo slabu financijsku moć naših lokalnih jedinica, premda među njima ima i onih, kao što je npr. Zagreb, koje raspolažu golemim financijskim sredstvima. Zanimljivo je da su među lokalnim jedinicama financijski najslabije županije: u ukupnim sredstvima lokalnih proračuna županijski proračuni participiraju sa svega 10%. Naime, glavne se županijske upravne i druge službe izravno financiraju iz državnog proračuna i fondova.

U strukturi lokalnih proračuna na prvom su mjestu izdaci za javne radove (30%), i to prvenstveno usmjereni na izgradnju komunalne infrastrukture, a zatim administrativni izdaci za održavanje lokalnog aparata (20%). Za sport i kulturu troši se oko 13%, za obrazovanje oko 11%, a za socijalnu skrb svega 3% proračuna. U relativno velikoj rezidualnoj kategoriji "ostali izdaci" (20%) značajan dio čine subvencije javnim poduzećima lokalnoga značaja.

Prihodi lokalnog proračuna po izvorima su vrlo slabo diferencirani i, što je možda najvažnije, u velikoj su mjeri ovisni o državnim organima. U prijašnjim je godinama dvije trećine, a u novije vrijeme iznad polovice prihoda lokalnih proračuna prikupljeno porezima. Među porezima apsolutno dominiraju državni porezi na dohodak i dobit (85%), dok je udio lokalnih poreza na imovinu i potrošnju gotovo marginalan (15%). Državne poreze prikuplja središnja porezna uprava koja ih nakon toga stavlja na raspolaganje lokalnim jedinicama u zakonom određenom postotku (npr. prihodi poreza na dohodak dijele se tako da državi pripada 70%, županiji 5%, a gradu odnosno općini 25%). Ta-

ko je i u mehanizmu prikupljanja prihoda za lokalne proračune ugrađena velika ovisnost lokalnih jedinica o središnjoj državnoj upravi.

Udio dotacija kojima se pomažu financijski slabije lokalne jedinice iznosi manje od 8% prihoda lokalnih proračuna, s time da su županijski proračuni u mnogo većoj mjeri ovisni o državnoj potpori koja čini trećinu njihovih prihoda, dok je udio dotacija u gradskim i općinskim proračunima znatno manji (oko 5%). Čitav se instrumentarij dodjeljivanja financijske potpore nerazvijenim lokalnim jedinicama može ocijeniti neadekvatnim jer se temelji na pokazatelju prosječnih javnih prihoda po stanovniku, a ne na utvrđenim standardima za obavljanje određenih lokalnih službi.

Iz navedenog proizlazi zaključak kako je vjerojatno jedan od prvih koraka prema jačanju lokalne samouprave u Hrvatskoj temeljita revizija *Zakona o financiranju lokalnih jedinica*. Prvo bi trebalo ispitati i predložiti promjene u pogledu participacije lokalnih jedinica u zajedničkim (državnim) porezima. Zatim bi valjalo razmotriti mjere za dogradnju sustava autonomnih fiskalnih izvora lokalnih proračuna, polazeći od analize adekvatnosti i izdašnosti dosadašnjih lokalnih poreza i pristojbi. Nadalje, trebalo bi predložiti korištenje raznih nefiskalnih instrumenata za financiranje lokalnih potreba, napose u području komunalne infrastrukture, kao što su dioničarstvo, obveznice, koncesije, samodoprinosi, krediti i dr. I na kraju, trebalo bi preispitati opseg i sadržaj ovlasti državnih tijela u vezi s lokalnim financiranjem.

MAIN PROBLEMS AND POSSIBLE DIRECTIONS OF REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CROATIA

Summary

The article pleads for a comprehensive reform of the system of local self-government in Croatia, because of obligation to adjust the positive legislation to the European Charter of Local Self-government which has been ratified by Croatia, as well as in order to solve numerous problems which have occurred in its real functioning. Those problems relate to territorial structure of a local self-government, the central-local relations, and the internal administration within the local units and to a financing of local self-government.

The existing territorial structure of local self-government in Croatia is based on a great number of small local units, which are not financially, personally and organizationally capable to perform autonomously local services and because of that to a great extent depend on state aid, which contribute to strives of centralization. The position of large cities makes a specific problem, since their autonomy has been tailored after the measure of the small rural municipalities. Further more, at a formation of the second tier units, the counties, a due attention was not paid to the historical Croatian regions, but they have been defined according to administrative criteria, which has substantially impeded an articulation of the specific regional interests. And, finally, the statute of the capital city of Zagreb has been regulated badly as well as the way of administering its metropolitan area.

Relations between the central state authorities and the administration on one hand, and the local self-governing units on the other, have been regulated in such a way to ensure an undisturbed and totally centralist administration. First, the affairs performed by the local units are defined by using the method of enumeration, meaning that they are permitted to do only that, onto which expressly authorized by the law. This constraints any local initiative whilst, due to the restrictive central policies, the scope of autonomous local affairs is very narrow, which particularly hurts the larger cities, which have both greater needs and a higher capacity of self-management. Besides to that, even within the so narrowly defined domain of self-governing affairs, a comprehensive, detailed and permanent control of the central authorities is being carried on, in which control the key role belongs to a prefect and county offices as the bodies of central administration. His appointment by a county assembly notwithstanding, the prefect has a status of a state functionary, his appointment has to be approved by the head of the state and is responsible to the Government who might release him before expiration of his duty. When the authorities of direct control over the local units, which belong to particular ministries, are taken into account, the picture of totally closed centralist system appears, in which possibilities of autonomy are very restricted.

Internal administration within the local units has been more adjusted to a political domination than to a rational organization. Every single local unit, even the smallest one, must besides to the mayor have a collegial head and an administrative apparatus, though it would be more rational that several of them together establish ad use a common office. The particular problems arise in relation to organization of performing communal services, which directly fulfill citizens' needs.

The system of financing local units in addition aims to strengthening of centralization. All local units participate in the public expenses at a rate of less than one tenth of resources, while more than nine tenths is being distributed through the central budget and funds. Even in such modest local finances, the organs of the state apply a strict control. The state aid to local units is very modest, and the criteria for its allocation do not express a developmental policy, nor are they so conceptualized to ensure an equal level of performing local services. Because of that, the reform of local finances makes one of the first steps towards strengthening local self-government in Croatia.

Key words: local self-government, reform, territorial structure, central-local relations, internal administration, local finances