

Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa

Ivan Koprić*

UDK 342.25
352/353

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 2. 2001.

Prihvaćeno: 21. 2. 2001.

Na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi i važećih hrvatskih pravnih propisa, na temelju podataka i ocjena o stanju hrvatske lokalne samouprave, kao i na temelju relevantnih komparativnih iskustava, u radu se predlažu moguća nova ustavna i zakonska rješenja. Prijedlozi se uglavnom odnose na proširenje djelokruga lokalnih samoupravnih jedinica te na sužavanje središnjeg državnog nadzora nad lokalnom samoupravom.

Ključne riječi: lokalna samouprava - Hrvatska, lokalni poslovi, državni nadzor nad lokalnom samoupravom, lokalna autonomija

1. Uvod¹

Autonomija lokalnih jedinica podjednako je važna za ostvarenje demokratskog političkog sadržaja lokalnih institucija kao i za poboljšanje njihovog

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

¹ Rad je nastao u okviru projekta Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia koji je realiziran u okviru Hrvatskog pravnog centra iz Zagreba, Hebrangova 21, uz potporu Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute iz Budimpešte, u razdoblju od 1. prosinca 1999. do 31. srpnja 2000. Voditelji toga projekta bili su prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević (od 1. 12. 1999. do 28. 2. 2000) te autor ovog rada (od 1. 3. do 31. 7. 2000).

kapaciteta za obavljanje javnih poslova. Samostalnost se izgrađuje ponajviše u odnosu na središnju državnu vlast i upravu, i to po nekoliko dimenzija. Među njima se, uz razdiobu financijskih sredstava, ističu razdioba poslova između državne uprave i lokalne samouprave te kalibriranje državnog nadzora nad lokalnom samoupravom.

Relativno kratkotrajna, osmogodišnja hrvatska iskustva u izgradnji institucija lokalne samouprave pokazuju da se ni važeća normativna rješenja ni praksa ne mogu smatrati zadovoljavajućima. Takva ocjena vrijedi podjednako s obzirom na različite aspekte, uključujući određenje kruga lokalnih poslova te državni nadzor nad lokalnom samoupravom. Kruta metoda enumeracije u određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga primijenjena kod većeg dijela lokalnih jedinica te vrlo jak središnji nadzor nad lokalnom samoupravom bili su dio jedne te iste koncepcije centralizacije države (Koprić, 1997; Koprić, 1999; Ivanišević i dr., 2000).

Ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS, Povelja; NN-Međunarodni ugovori 14/97), koja Hrvatsku obavezuje od 1. veljače 1998, bila je prigoda da se hrvatska pravna regulacija uskladi sa suvremenim europskim standardima te da se zaustavi i pokuša preokrenuti trend centralizacije države. Ipak, ni novela Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi potkraj 1999. (ZLSU; NN 90/92, 117/93, 128/99) nije išla za jačanjem lokalne samouprave, nego je otvorila dodatne mogućnosti centralizacije (Ivanišević i dr., 2000). Na taj način, tri godine nakon ratifikacije EPLS pitanje usklađenja s njezinim standardima postavlja se s punom ozbiljnošću.

Načela i pravila EPLS ostavljaju dovoljno prostora prilagodbi objektivnim okolnostima i mogućnostima različitih zemalja, a djelomično i specifičnostima vizije razvoja lokalne samouprave koju zastupaju njihove vodeće elite. Orijentacijsku funkciju mogu imati i posebnosti tradicije. Također, i učenje iz iskustva drugih zemalja može pomoći u nalaženju rješenja primjerenih suvremenom svijetu napredujuće svjetske međuovisnosti i globalizacije.

U ovome radu nastojat će se uzeti u obzir sve te faktore kako bi se formulirali pravno korektni, okolnostima, tradiciji, suvremenim trendovima i budućnosti hrvatske lokalne samouprave primjereni prijedlozi za decentralizaciju. Prijedlozi su ograničeni na dvije teme: lokalne nadležnosti te državni nadzor

nad lokalnom samoupravom². Najprije se, naravno, kod svakog pojedinog pitanja analiziraju postojeće okolnosti i dosadašnja hrvatska iskustva³.

2. Proširenje samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica

2.1. Načelo supsidijarnosti

Za harmonizaciju lokalne samouprave u zapadnoeuropskoj jezgri i njoj gravitirajućoj periferiji zemalja srednje, istočne i jugoistočne Europe temeljni normativni kamen i katalizator procesa decentralizacije predstavlja EPLS. Povelja je 1985. usvojena u okviru Vijeća Europe, koje je za periferne europske zemlje zahvaćene tranzicijskim procesima prva stepenica prilikom ulaska u europske integrativne sklopove. Do potkraj 1999. ratificirale su je 32 zemlje⁴, među njima i Hrvatska (1997).

Povelja kao ratificirani međunarodni ugovor s nadzakonskom pravnom snagom obvezuje Hrvatsku od 1. veljače 1998. Hrvatska je iskoristila mogućnost da ne ratificira neke vrlo značajne odredbe Povelje, pa se doista može reći da prilikom ratifikacije "nije usvojila i duh te povelje" (Lauc, 2000: 74). Zbog značajnog broja odredbi koje Hrvatska nije ratificirala svoje je žaljenje izrazio i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, u Preporuci br. 46 iz 1998. godine. Među onima koje nisu ratificirane jest i odredba čl. 4. st. 3. koja govori o primjeni načela supsidijarnosti u raspodjeli poslova među pojedinim razinama u teritorijalnom upravnom sustavu⁵. Vrijedi napomenuti da je Programom nove hrvatske Vlade iz 2000. izričito deklarirano da će se u odnosima između središnje uprave i lokalne samouprave prihvatiti načelo supsidijarnosti.

² Većina tih prijedloga već je prezentirana na Okruglom stolu: Stručne osnove za reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj, održanom u Zagrebu 29. i 30. lipnja 2000. u organizaciji Hrvatskog pravnog centra. V. * 2000: 17-20.

³ Budući da je projekt u okviru kojeg je nastao ovaj rad formalno prestao 31. 7. 2000. u radu se obrađuje stanje do toga datuma. Kasnije normativne promjene, naročito promjene Ustava (NN 113/2000; pročišćeni tekst Ustava 124/2000) nisu uzete u razmatranje.

⁴ Potpisale su ju, ali nisu ratificirale Albanija (1998), Belgija (1985), Francuska (1985), Irska (1997) i Slovačka (1997). Nisu ju ni potpisale ni ratificirale Andora, Gruzija, San Marino i Švicarska.

⁵ "Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodni zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti."

Načelo supsidijarnosti smatra se osloncem demokratičnosti (Packer, 1996: 173), pa i kvalitete u procesu odlučivanja (Lauc, 1999: 452). Poduprto je i autoritetom Katoličke crkve, koja ga je prva snažno promovirala. Čvrsto je ukorijenjeno u političkoj kulturi europskog Zapada te je, još prije EPLS, bilo formulirano u (rimskom) Ugovoru Europske zajednice, ograničavajući mogućnost poduzimanja akcija organa Zajednice u korist država članica. Supsidijarnost se, naravno, ne može ograničiti samo na odnose nacionalnih država i organa Europske zajednice/unije, nego se primjenjuje i na odnose središnje države i subnacionalnih jedinica te na odnose među jedinicama različitih stupnjeva (Schmitter, 1996: 127).

Samo načelo supsidijarnosti uglavnom još ne distribuirati ovlasti, bar ne tehnički odnosno pravno. Ono više služi kao temelj interpretacije nedovoljno jasnih pravnih formulacija te kao kriterij prosudbe i oslonac u naporima da se vertikalna razdioba funkcija provede dosljedno i koherentno, u korist onog najnižeg stupnja na kojem su jedinice doista sposobne obavljati te funkcije (Rolla, 1998: 37; Šmidovnik, 1995: 99-100).

Primjena načela supsidijarnosti ne znači ni samozivost nižih razina, ali ni oslobađanje od odgovornosti viših razina. Više razine zadržavaju opću odgovornost te su dužne pružiti pomoć i potporu nižim vlastima kada one nisu kadre obaviti određene poslove na način koji se smatra standardnim⁶. Drugim riječima, više vlasti osiguravaju solidarnost na širem prostoru, kao i "socijalnu i ekonomsku ravnotežu" (Rolla, 1998: 34; v. i Šmidovnik, 1995: 100; Norton, 1994: 29, 32).

Na temelju takvih razmatranja može se formulirati:

Prijedlog 1. Kao temeljno načelo za razdiobu javnih poslova između središnje vlasti i lokalnih samoupravnih jedinica potrebno je primijeniti načelo supsidijarnosti. Nužno ga je dopuniti načelom solidarnosti te osigurati međusobnu suradnju lokalnih jedinica i pomoć viših razina vlasti nižima. Javne poslove treba prepustiti onoj najnižoj razini koja ih je kadra obavljati. Potrebno je ratificirati odredbu Europske povelje o lokalnoj samoupravi o načelu supsidijarnosti (članak 4. st. 3) i/ili ugraditi načelo supsidijarnosti u

⁶ U tom je kontekstu potrebno konstatirati da Hrvatska nije ratificirala ni odredbu čl. 9. st. 5. Povelje, koja predviđa solidarnost u obliku "financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja".

domaće propise te ga dosljedno primjenjivati. Da se zbog primjene načela supsidijarnosti ne povećaju već postojeće razlike između razvijenijih i manje razvijenih lokalnih jedinica, da se građani koji žive u njima ne dovedu u nejednak položaj te da se osigura što ravnomjerniji razvoj na čitavom državnom području, potrebno je osigurati međusobnu solidarnost i suradnju lokalnih jedinica te pomoć i podršku viših razina vlasti nižima.

2.2. Primjena opće klauzule

Razdioba javnih poslova na one za koje odgovornost snosi državna uprava i one za koje su odgovorne lokalne jedinice (poslovi iz njihovog samoupravnog djelokruga) može se provesti pomoću dviju načelno oprečnih pravnih tehnika. Radi se o općoj klauzuli, po kojoj su svi javni poslovi lokalni, osim ako su izričito pridržani državnoj upravi, te o enumeraciji, po kojoj važi presumpcija u korist poslova državne uprave, dok su lokalni samo poslovi izričito povjereni lokalnim jedinicama zakonom ili drugim aktom centralnog organa. Moguće su i različite prijelazne i mješovite varijante kojima se nastoje zadržati dobre, a u što većoj mjeri eliminirati loše strane obiju tehnika (mnogo detaljnije Koprić, 1987: 513-515).

EPLS se izričito i jasno opredjeljuje za metodu opće klauzule (čl. 4. st. 2, v. i čl. 3. st. 1)⁷. Uz to, većina kontinentalnih zemalja Zapadne Europe i Skandinavije prihvatila je metodu opće klauzule i u svojem domaćem zakonodavstvu (Norton, 1994: 60; Norton, 1995: 266; Musillo, 1999: 364-366; Gisevius, 1998: 21-22; itd.). U istom smjeru idu i procesi decentralizacije u drugim zemljama (npr. Irska, v. Norton, 1994: 18), posebno u bivšim socijalističkim zemljama Istočne i Jugoistočne Europe⁸, ali i u neeuropkim zemljama⁹.

⁷ "Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti." (čl. 4. st. 2)

⁸ "Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova." (čl. 3. st. 1; podc. I. K.)

⁹ Tako, na primjer, u Sloveniji (Šmidovnik, 1995: 178-180; Anželj, 1997: 121-122), u Mađarskoj (Temesi, 2000: 349; Davey, 1995: 65), u Poljskoj (Nowacka i Nowacki, 2000: 61; Kowalczyk, 2000: 224; Dawson, 1999: 898; Nowacka, 1996: 397; Cielecka i Gibson, 1995: 26), u Bugarskoj (Jepson et al., 1995: 107), u Latviji (Vanags i Vilka, 2000: 120).

⁹ Tako su, na primjer, zemlje Commonwealtha pozvane da prihvate opću klauzulu Deklaracijom o demokraciji, decentralizaciji i poželjnim oblicima vlasti na lokalnoj razini koju je 1997. usvojio Commonwealthov Forum za lokalnu vlast (* 1998: 418). Opća klauzula karakteristična je i za lokalnu samoupravu u Japanu (Norton, 1994: 14, 470).

Primjena opće klauzule karakteristična je naročito za skandinavske zemlje te za zemlje koje se razvijaju na germanskoj tradiciji. Opća klauzula nije, međutim, karakteristična za britansku lokalnu samoupravu. Glavna zapreka tome je engleska doktrina *ultra vires*, prema kojoj lokalne vlasti imaju samo one ovlasti koje su im dodijeljene zakonom (Wilson, 1995: 248-249; Koprić, 1997: 506-509)¹⁰.

Po praktičkim efektima opća klauzula i enumeracija različitim se modifikacijama, ublaženjima i dodatnim elementima donekle približavaju (Norton, 1994: 61; Koprić, 1997: 514-515). U Britaniji je primjetno izvjesno ublaženje u prosudbama kreću li se lokalne vlasti u okviru ili *ultra vires* (Koprić, 1997: 508). Primjena opće klauzule sama po sebi još ne mora značiti da lokalne jedinice faktički mogu puno više nego u slučaju primjene metode enumeracije. Ipak, opća klauzula snažno legitimira i učvršćuje poziciju lokalnih vlasti (Wilson, 1995: 249). Upravo je na tom tragu britanska Komisija za lokalnu demokraciju 1995. predložila niz mjera za proširenje prostora slobodnog odlučivanja i autonomije, među kojima i prihvaćanje opće klauzule, kao i ratifikaciju EPLS (Pratchett i Wilson, 1996: 237, 251).

Koliko god su modifikacije i enumeracije i opće klauzule moguće, ostaje, dakle, temeljna razlika u njihovim praktičnim efektima. Primjena opće klauzule potiče inovaciju i inicijativu i jača lokalne kapacitete (Kitchin, 1996: 211), pojačava značenje lokalnih političkih procesa i institucija, jača autonomiju lokalnih jedinica te simbolički izražava autonomiju lokalne zajednice prema središnjoj vlasti, kao i odgovornost lokalnih vlasti za stanje u svojoj zajednici. Tek u takvom sustavu lokalne samoupravne jedinice mogu postati žarište i pokretači razvoja neke zemlje, privlačeći i sinergijski umnožavajući energije stanovništva (* 1997: 15). S druge strane, kao jednu od temeljnih prednosti enumeracije treba navesti mogućnost eksperimentiranja s lokalnim poslovima te mogućnost da se jedinicama različite veličine i snage dodijeli različit krug poslova (Pusić et al., 1988: 195-196).

¹⁰ Irska je Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1991. odustala od ograničavajuće doktrine *ultra vires*. "To ... je dalo lokalnim vlastima veću slobodu da prošire svoju razvojnu ulogu, bez potrebe za stalnim referiranjem središnjoj vlasti - premda je njihov naslijeđeni nedostatak finansijskih i tehničkih resursa značio da je u praksi ta sloboda bila ograničena." - Adsheed i Quinn. 1998: 220.

Premda su povijesni počeci lokalne samouprave u Hrvatskoj, barem u njezinom kontinentalnom dijelu, utemeljeni na germanskoj tradiciji¹¹, o tome se prilikom obnove lokalne samouprave u reformi provedenoj 1992/93. nije vodilo računa, naročito u pogledu izbora metode određivanja lokalnih poslova. Samoupravni djelokrug općine i županije određen je enumeracijom, dok kod samoupravnog djelokruga grada ZLSU istodobno - vrlo nespretno i pravnotehnički nekorektno - predviđa i enumeraciju i svojevrsnu opću klauzulu (šire Koprić, 1997: 516-518). Premda je to gradovima otvaralo mogućnost da vlastitim statutima odrede svoj samoupravni djelokrug i šire od zakonskog popisa samoupravnih poslova, oni su se u velikoj većini ponašali vrlo oprezno, kao da se metoda enumeracije odnosi i na njih (tako čak i u slučaju Grada Zagreba - v. Augustinović-Pavičić i Krpan, 1999: 678).

Primjena metode enumeracije kosi se s odredbama EPLS, a protivna je i stvarnim potrebama, naročito većih i ekonomski snažnijih lokalnih jedinica. One su zato na različite načine pokušavale proširiti svoj djelokrug, kršeći ponekad čak i izričite zakonske odredbe. Ipak, u većem dijelu zainteresiranih lokalnih jedinica nije se išlo *contra*, nego *praeter legem*, osmišljavajući i ubrzavajući vlastiti razvoj bez kršenja pravnog poretka (Koprić, 1999).

Primjena metode enumeracije prouzročila je također popriličnu normativno-pravnu konfuziju u pogledu samoupravnog djelokruga. Samoupravni se poslovi u sustavu s primijenjenom enumeracijom, naime, utvrđuju zakonom. Međutim, i poslovi državne uprave za koje krajnju odgovornost snose središnje vlasti na lokalne se jedinice prenose zakonom. Budući da tijekom 1990-ih hrvatskim zakonima najčešće nije bilo precizirano radi li se o povjeravanju poslova u samoupravni djelokrug ili o dodjeljivanju u tzv. preneseni djelokrug, došlo je do znatnih nejasnoća, nesigurnosti, neizvjesnosti i nesnažanja lokalnih jedinica (Koprić, 1997: 518-525).

Prilikom opredjeljenja za neku temeljnu pravnu metodu u određivanju lokalnih poslova treba uzeti u obzir da "veličina može biti kritični faktor prilikom utvrđenja jesu li nadležstva društvenih službi sposobna efektivno udovoljiti svojim pravnim i drugim obavezama" (Craig i Manthorpe, 1998: 191-192; v. i Coulson, 1995: 3; Davey, 1995a: 48; Lacina i Vajdova, 2000: 261). Malim i

¹¹ Po tome je Hrvatska nalik drugim srednjoeuropskim zemljama, odnosno onima s kojima je tvorila Austro-Ugarsku. V. npr. Davey, 1995a: 41.

financijski slabim lokalnim jedinicama ipak je primjerenija metoda enumeracije, dok se većim jedinicama u sustavu opće klauzule otvaraju mogućnosti reagiranja na povećane zahtjeve stanovnika, kao i razvoja uopće.

Hrvatska lokalna samouprava obilježena je stvaranjem velikog broja prosječno malih lokalnih jedinica u reformi 1992/93, sa stalnom tendencijom daljnjeg usitnjavanja, kao i velikim odstupanjima od prosječne veličine kod lokalnih jedinica na istoj razini (Ivanišević, 1999: 588-589). Ipak, na temeljnoj razini gradovi su u prosjeku znatno veće i financijski moćnije jedinice od općina. Osim toga, prema najavi iz Programa nove hrvatske vlade (2000), valja očekivati da će se u predstojećem procesu decentralizacije lokalne samoupravne jedinice postupno okrupnjavati.

Na takvim razmatranjima može se utemeljiti:

Prijedlog 2. U pogledu primjene opće klauzule kao pravne tehnike koju predviđa Europska povelja o lokalnoj samoupravi u odredbama koje je Hrvatska već ratificirala, moguća je alternativna preporuka:

- ako lokalne samoupravne jedinice ostanu u prosjeku male, s velikim odstupanjima u veličini od prosjeka kod pojedinih jedinica (veliki gradovi i male općine na istoj teritorijalnoj razini) te uz zadržavanje politipske organizacije (gradovi i općine), može se preporučiti *primjena opće klauzule za gradove i regionalne jedinice (županije), a primjena enumeracije za općine*,
- ako i kada tijekom procesa decentralizacije dođe do okrupnjavanja lokalnih samoupravnih jedinica, s manjim odstupanjima od prosječne veličine, može se preporučiti *primjena opće klauzule za sve jedinice*.

2.3. Fakultativni samoupravni djelokrug

U germanskoj upravnoj doktrini samoupravni djelokrug sastoji se od dviju skupina poslova. U jednoj su obligatorni lokalni poslovi čije obavljanje u samoupravnom djelokrugu nalaže država, a u drugoj su svi oni koje po svojoj volji, odnosno temeljem odluka svojih samoupravnih organa izabere sama lokalna jedinica (Koprić, 1997: 504-505; Lacina i Vajdova, 2000: 272; Temesi, 2000: 349).

Razlikovanje obligatornog (naloženog) i fakultativnog (opcijskog) djelokruga ima puno više smisla u sustavu opće klauzule nego u sustavu enumeracije.

U sustavu opće klauzule središnja vlast može naložiti lokalnim jedinicama obavljanje određenih poslova, rukovodeći se ponajprije interesima građana.

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

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

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

Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (ZPJLSU; NN 75/93) bili su u 163 točke taksativno navedeni poslovi iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica. U 114 točaka bili su navedeni poslovi općina i gradova, bez ikakve razlike između ta dva tipa lokalnih jedinica, a u 57 točaka lokalni poslovi županija. Premda je i tako određen krug samoupravnih poslova bio vrlo skučen, a poslovi nerijetko bagatelni, kasnija zakonska regulativa pokazala je tendenciju daljnjeg sužavanja. Na primjer, potkraj 1997. još su preostale samo 23 od ranijih 57 točaka u kojima su bili određeni samoupravni poslovi županija (Koprić, 1997: 518-525). Usporedno s tim došlo je do zakonskog dodjeljivanja niza poslova lokalnim jedinicama, ali bez preciznog izjašnjenja radi li se o enumeriranju samoupravnih poslova ili prenošenju na lokalne jedinice poslova državne uprave.

No, čak i ako se protumači da se radilo o povjeravanju poslova u samoupravni djelokrug, nedvojbeno je da se radilo pretežno o obligatornom samouprav-

nom djelokrugu (Koprić, 1997: 548). U pogledu reguliranja i financiranja nekih obligatornih poslova i službi nije bilo dovoljno elastičnosti, tako da su se potpuno jednake obaveze nametale različitim tipovima lokalnih jedinica, kao i lokalnim jedinicama s različitim geografskim i gospodarskim zadacima (npr. jednaka organizacija i financiranje vatrogastva u vrlo ugroženim priobalnim dijelovima i u unutrašnjosti, jednaka pravila o financiranju uređenja mjesta u turistički atraktivnim područjima i područjima sa slabo razvijenim turizmom, itd.). Treba spomenuti i učestalu praksu hrvatskog zakonodavca da na lokalne jedinice prebacuje financijski teret nekih poslova (npr. obavezno zdravstveno osiguranje određenih kategorija osoba), odnosno da nalaže lokalnim jedinicama izdvajanje određenog postotka iz vlastitih prihoda za određene namjene (npr. za socijalnu skrb, vatrogastvo, itd.). Veću autonomiju lokalne jedinice imaju u pogledu obavljanja komunalnih poslova, osnivanja javnih ustanova u kulturi i nekim drugim područjima¹², kao i u pogledu osiguranja određenih službi iznad razine koju osigurava središnja vlast (npr. javni prijevoz na nerentabilnim linijama).

Bilo kako bilo, s obzirom na to da je samoupravni djelokrug hrvatskih lokalnih jedinica u većini sastavljen od obligatornih poslova, to značajno financijski opterećuje lokalne jedinice, naročito one u slabije razvijenim ili ratom devastiranim područjima, a u sustav lokalne samouprave unosi veliku dozu krutosti. Autonomija lokalnih jedinica te adaptabilnost i elastičnost čitavog sustava bitno se smanjuje.

Prijedlog 3. Sužavanje obligatornog, a proširenje fakultativnog samoupravnog djelokruga. Krug poslova koje lokalne jedinice *moraju* obavljati u svojem samoupravnom djelokrugu potrebno je smanjiti samo na one poslove koji su nužni da se održi minimum jednakosti građana u pristupu javnim službama na čitavom državnom teritoriju. Pritom bi bilo poželjno osigurati pravo i široku mogućnost lokalnim samoupravnim jedinicama da izvršenje i onih poslova koje moraju obavljati prilagode specifičnim lokalnim uvjetima.

¹² Ipak, i u pogledu određenih javnih ustanova zakonom je propisana obaveza da ih lokalne jedinice osnuju (npr. narodne knjižnice).

2.4. Temeljne skupine lokalnih poslova

Premda primjena načela supsidijarnosti, izbor metode određivanja lokalnih samoupravnih poslova te dimenzioniranje prostora za slobodnu odluku lokalnih jedinica značajno utječu na konfiguraciju odnosa, način funkcioniranja i klimu u sustavima lokalne samouprave u pojedinim zemljama, primjetna je tendencija ujednačenja poslova koje lokalne jedinice u različitim zemljama doista obavljaju. Izvještaj Vijeća Europe iz 1988. ističe da postoji određena homogenost funkcija temeljnih lokalnih jedinica u zemljama članicama, bez obzira na to djeluju li u sustavu opće klauzule ili enumeracije (prema Norton, 1994: 61). Glavni su lokalni poslovi prema istraživanju koje je bilo podloga izvještaju sljedeći¹³:

- u svih 15 zemalja: izgradnja i održavanje osnovnih škola (15), lokalne ceste (15), lokalno planiranje (15), izdavanje građevinskih dozvola i dozvola za rušenje (15), sabiranje smeća (15), socijalna pomoć (9), starački domovi (6), knjižnice (5), promocija turizma (0), kazališta (0), razvoj sporta i sportski objekti (0),
- u 14 zemalja također: protupožarna zaštita (13), izgradnja i održavanje predškolskih ustanova (12), kanalizacija (12), opskrba vodom (11), zaštita prirode i okoliša te odlagališta otpada (11), groblja (9), organizacija i upravljanje prometom (6), zaštita kulturnog i umjetničkog naslijeđa (5), subvencionirano stanovanje (4), muzejske službe (0), parkovi prirode te rekreacijski i javni prostori (0),
- u 13 zemalja još i: zaštita okoliša (8), razvoj i očuvanje zaposlenosti (2), nadzor nad prometom nekretnina (1), klaonice (0), kupališta i lječilišta (0), financijsko sudjelovanje u javnim i privatnim poduzećima (0),
- u 12 zemalja dodani su još: pomoć u elementarnim nepogodama (12), urbanističko planiranje i regulacija građenja (9), tržnice i sajmovi (2), financijska ili fiskalna pomoć javnom ili privatnom poduzetništvu (0),
- u 11 zemalja također obrazovno, administrativno i tehničko osoblje predškolskih ustanova (8),

¹³ Treba naglasiti da je istraživanje provedeno tako da u upitnik nisu ušle neke funkcije koje se u određenim zemljama smatraju lokalnima, kao što je školovanje odraslih. Budući da su istodobno prikupljeni podaci o obligatornosti pojedinog lokalnog posla, podaci o broju zemalja u kojima je neki posao naložen stavljeni su u zagradu.

- u 10 zemalja još i epidemiološka služba (8) te pomorski i riječni promet (1),
- u 9 zemalja dodano je obrazovno, administrativno i tehničko osoblje osnovnih škola (10), bolnice (5), opskrba električnom energijom (5) te opskrba plinom (4),
- u 8 zemalja među lokalne poslove pripada izgradnja i održavanje srednjih škola (4), pomoć vjerskim zajednicama i održavanje crkvi (4), potpore za stanovanje (4) te zaštita potrošača (4) (prema Norton, 1994: 63).

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

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

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

- u svih 11 zemalja lokalne su vlasti odgovorne za prostorno planiranje, uključujući izdavanje dozvola za građenje i planiranje, za nadzor javnog zdravstva, uključujući sabiranje i zbrinjavanje otpada, za parkove i javne prostore, za uvjete za rekreaciju, uključujući sportske objekte, knjižnice, muzeje i druge kulturne aktivnosti, za javni promet te za socijalne službe (domovi i druge službe za starije, briga o djeci),
- u *obrazovanju* britanske, danske i švedske lokalne jedinice imaju punu odgovornost za osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, u okviru nacionalne politike osoblja i pedagoških standarda; u Austriji, Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj lokalne su jedinice odgovorne za izgradnju, opremanje i održavanje osnovnoškolskih i srednjoškolskih zgrada, ali ne i za zapošljavanje ili nadzor nad učiteljima (u Portugalu samo za osnovnoškolske objekte),

- viša razina lokalnih jedinica odgovorna je za *bolničke službe* u Danskoj, Italiji i Švedskoj,
- državne *socijalne pomoći* administriraju lokalne jedinice u Danskoj i Švedskoj, dok britanske jedinice administriraju pomoći za stanovanje i lokalne porezne olakšice; lokalne jedinice osiguravaju dodatke na državne pomoći u Austriji, Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Nizozemskoj i Portugalu,
- u svim zemljama osim u Portugalu lokalne jedinice održavaju lokalne i regionalne *ceste*,
- u svim zemljama osim u Britaniji lokalne su jedinice odgovorne za *komunalne službe*,
- *protupožarna zaštita* je lokalni posao u Austriji, Belgiji, Britaniji, Danskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj i Španjolskoj,
- *lokalne policije* (odgovorne za promet i provedbu lokalnih odluka) koje djeluju paralelno s nacionalnom policijom imaju Francuska, Njemačka i Italija; u Britaniji nema nacionalne policije, nego postoje okružne policije nadzirane od posebnih odbora koji predstavljaju lokalne vlasti i suce za prekršaje (Davey, 1998: 12-13)¹⁴.

Nešto oštrij kontrasti postoje u pogledu poslova jedinica na srednjim razinama, ovisno o različitim faktorima, među kojima i o veličini i snazi temeljnih lokalnih samoupravnih jedinica. Njima se povjeravaju oni poslovi koji imaju vrlo veliki akcijski radijus, zahtijevaju specijaliziranu stručnost, iznimno skupu opremu ili koordinaciju na vrlo širokom području, ili, pak, nadilaze mogućnosti i financijska sredstva većine temeljnih lokalnih jedinica, najčešće u područjima kao što su zdravlje, socijalna sigurnost, srednje, specijalizirano ili visoko školstvo, znanost, javni promet i slično (Norton, 1994: 61-62; Davey, 1998: 13-14, 21). U okviru Europske unije jedinice srednje razine smatraju se pokretačem i promotorom regionalnog, posebno ekonomskog razvoja (Adshead i Quinn, 1998: 218-221; Rogers, 1998; Šmidovnik, 1995:

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

102-107). Premda se regije ne smatraju obaveznim elementom institucionalnog mehanizma u okviru pridruživanja Europskoj uniji, tranzicijske zemlje (naročito Poljska, Češka i Slovenija) nastoje ih uspostaviti zato što će na taj način lakše ostvariti određene financijske poticaje (Horváth, 2000: 47).

U Hrvatskoj se temeljna područja lokalnih poslova navode već u Ustavu (NN 8/98; pročišćeni tekst). Radi se naročito o:

- uređivanju prostora i urbanističkom planiranju,
- uređivanju naselja i stanovanja,
- komunalnim djelatnostima,
- brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi, te
- zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša. Time je ureden minimum područja u kojima bi lokalne jedinice mogle svojim aktima autonomno odlučivati o potrebama i interesima građana lokalnog značenja (čl. 128. st. 2).

Krug samoupravnih poslova konkretiziran je sa ZLSU i ZPJLSU, kao i nizom kasnijih zakona, među kojima se ističe Zakon o komunalnom gospodarstvu (ZKG; NN 36/95, 70/97 i 128/99).

Po ZLSU općina i grad osiguravaju uvjete za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti, osiguravaju uvjete za uređenje prostora i urbanističko planiranje te zaštitu čovjekova okoliša, vode brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanja komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti i lokalne infrastrukture te osiguravaju lokalne potrebe stanovnika u području brige o djeci, obrazovanju i odgoju, javnom zdravlju, zdravstvenoj zaštiti životinja i zaštiti bilja, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi i športu, s tim da pritom mogu osnivati javne ustanove i druge pravne osobe (čl. 13). No, već se u samom ZLSU na više mjesta otvara mogućnost da se posebnim zakonima može i drugačije odrediti raspodjela poslova između središnje vlasti, lokalnih jedinica i intermedijarnih jedinica (županija)¹⁵ te da se posebnim zakonima i drugi poslovi mogu enumerirati kao lokalni.

¹⁵ S pozivom na formulaciju "ako zakonom nije drugačije određeno" (koja se prilikom nabiranja lokalnih poslova nalazi na nekoliko mjesta) moglo bi se dogoditi da zakonodavac posebnim zakonima većinu poslova u nekom području povjeri državnim organima, što otvara pitanje ustavnosti takvih odredbi ZLSU.

Istodobno ZLSU je odredio i poslove županija. Oni su u najvećem dijelu koordinativne naravi u odnosu na gradove i općine¹⁶, s proširenjem u odnosu na regulaciju uvjeta uređenja i zaštite prostora, osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih osoba i obavljanje onih poslova koje su im iz svojeg samoupravnog djelokruga prenijele općine i gradovi (čl. 15).

ZKG je kao komunalne djelatnosti naveo opskrbu pitkom vodom, plinom i toplinskom energijom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, lokalni promet, održavanje čistoće, javnih površina te lokalnih cesta, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova, obavljanje dimnjačarskih poslova te javnu rasvjetu (čl. 3. st. 1).

ZPJLSU iz 1993. naveo je u 163 točke konkretne poslove koji se povjeravaju u samoupravni djelokrug općina i gradova, odnosno županija, određujući čak i lokalni organ (vijeće odnosno poglavarstvo) koje je nadležno za njihovo obavljanje. Poslovi su se odnosili na područja gospodarstva (poljoprivreda i šumarstvo, vodoprivreda, trgovina, turizam i ugostiteljstvo), pomorstva i prometa, prostornog uređenja i zaštite okoliša, stambeno-komunalne djelatnosti, kulture i športa, imovinskopravnih poslova te opće uprave. Enumerirani lokalni poslovi bili su nerijetko tek izvršne naravi, odnosno bagatelnog značenja¹⁷ (npr. izdavanje odobrenja za športski ribolov, određivanje vijećnika za zaključivanje braka). No, već se i iz takvog popisa područja lokalnih poslova vidi da su izostavljena neka područja navedena u Ustavu.

Problem je produbljen donošenjem različitih kasnijih posebnih zakona koji su dodatno suzili krug poslova u nekim područjima navedenim u ZLSU i u onima predviđenima Ustavom. S obzirom na odredbe ZLSU o poslovima općina i gradova posebni su zakoni lokalne ovlasti u značajnoj mjeri prenijeli na županije, središnje organe ili druge institucije. Tako su ovlasti temeljnih lokalnih samoupravnih jedinica značajno sužene u području socijalne skrbi,

¹⁶ Riječ je o usklađivanju interesa i poduzimanju aktivnosti radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova te županije kao cjeline, o usklađivanju stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju središnji organi, o usklađivanju uređivanja pitanja zajedničkog interesa o kojima odlučuju organi općina i gradova u sastavu županije te o usklađivanju razvitka i mreže odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i drugih institucija kao i objekata infrastrukture važnih za područje županije kao cjeline.

¹⁷ O donekle sličnim slovenskim iskustvima "izmišljanja" lokalnih poslova da bi se proizveo dojam o važnosti lokalne samouprave v. Šmidovnik, 1995: 179.

zdravstva, obrazovanja, veterinarske zaštite i zaštite bilja¹⁸. Prema minimalnom krugu područja lokalnih poslova određen Ustavom naročito je vidljivo sužavanje poslova socijalne skrbi.

U ukupnom broju lokalnih poslova općine i gradovi participiraju u većoj mjeri nego županije. Grad Zagreb, s obzirom na svoj dvostruki status grada i županije, najčešće dobiva i poslove gradova i poslove županija. Također, gradovima u kojima je sjedište županije i gradovima s preko 40.000 stanovnika posebnim se zakonom mogu u njihov samoupravni djelokrug povjeriti određeni poslovi iz samoupravnog djelokruga županije. Time je u minimalnoj, ali ne dovoljnoj mjeri zakonski priznata specifična problematika većih gradova.

Na kraju, potrebno je konstatirati da u Hrvatskoj neki poslovi koji se u drugim zemljama smatraju lokalnima nisu predviđeni kao lokalni ili su usprkos početnom navođenju u Ustavu ili ZLSU, tijekom razvoja pravnog sustava, izuzeti iz kruga lokalnih samoupravnih poslova. Riječ je o socijalnoj skrbi i pomoći, obrazovanju, kulturi, stambenoj politici, zdravstvu, veterinarskoj zaštiti, gospodarstvu i zapošljavanju, lokalnoj policiji, zaštiti od požara i civilnoj zaštiti, itd.

Na temelju takvih razmatranja može se formulirati:

Prijedlog 4. U zakonskom reguliranju samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica bilo bi potrebno kao lokalne poslove predvidjeti, zajamčiti odnosno kroz zakonodavstvo reafirmirati:

- a) poslove iz područja koja su već *nabrojena Ustavom* Republike Hrvatske (članak 128. st. 2), te
- b) poslove iz područja u kojima su ovlasti lokalnih samoupravnih jedinica, *komparativno gledajući, uobičajeno široke* (stambena politika i izgradnja socijalnih stanova, zdravstvena zaštita, poticanje zdravlja i zdravog načina života, osnovno, a možda i srednjoškolsko obrazovanje, razvoj i poticanje lokalnog gospodarstva, turistička promocija, očuvanje i poticanje zapošljavanja, lokalna policija, zaštita od požara i civilna zaštita, veterinarska

¹⁸ Tako centri za socijalnu skrb, domovi za zbrinjavanje starijih te hendikepiranih osoba, domovi zdravlja, lječilišta, ustanove za hitnu medicinsku pomoć, zavodi za javno zdravstvo, osnovne i srednje škole, zavodi za zapošljavanje, itd. nisu u nadležnosti općina i gradova.

zaštita, etc.). U tom bi smislu trebalo dopuniti odredbu članka 128. st. 2. Ustava.

Regionalne jedinice trebale bi koordinirati i ujednačiti minimalnu razinu lokalnih službi, obavljati najskuplje lokalne službe, koncipirati programe od interesa za cijelu regiju, pružati stručnu, tehničku i drugu pomoć lokalnim jedinicama, i slično.

Trebalo bi i ustavnim i zakonskim odredbama naglasiti specifičnosti gradova te kategoriji velikih (većih) gradova priznati širi krug poslova odnosno širu autonomiju u određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga.

2.5. Potpune i cjelovite ovlasti

Hrvatska je ratificirala odredbu čl. 4. st. 4. Povelje, koja govori o potrebi da nadležnosti koje budu povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. U praksi, međutim, dolazi do preklapanja ovlasti različitih razina, zbog čega u obavljanju jednog te istog posla sudjeluju organi s različitih razina, od lokalne preko regionalne do središnje.

Istraživanje je (Koprić, 1999) pokazalo da u Hrvatskoj od 46 različitih funkcija u opodručjima obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva, kulture, zabave, sporta, komunalnih djelatnosti, prometa, urbanog i ekonomskog razvoja i opće administracije samo njih 10 pripada osnovnim lokalnim jedinicama, općinama i gradovima. Jedna funkcija (primarna zdravstvena zaštita) dodijeljena je županijama, ali ju one na određen način dijele s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje (HZZO). Dvije funkcije podijeljene su između osnovnih jedinica i županija. Više od polovine, odnosno čak 24 funkcije razdijeljene su među sve tri razine, pri čemu se u tri slučaja u njihovo obavljanje uključuju još neki drugi državni ili paradržavni subjekti (Hrvatski olimpijski odbor, Hrvatski državni arhiv, Hrvatska turistička zajednica). Još pet funkcija podijeljeno je između županija i središnje uprave, s tim da u većini tih slučajeva (4) postoji dodatna uloga još nekog tijela (HZZO i Hrvatska uprava za ceste). U daljnje četiri funkcije ni osnovne lokalne jedinice ni županije nemaju ovlasti, s tim da jedna od funkcija (opskrba električnom energijom) pripada javnom poduzeću (Hrvatska elektroprivreda).

Na temelju takvih podataka može se zaključiti da je razdioba poslova na državne i lokalne, kao i razdioba poslova između županija s jedne i osnovnih

lokalnih jedinica s druge strane provedena nejasno, nedovoljno određeno i uz vrlo značajna preklapanja ovlasti¹⁹. Ako u obavljanju jedne funkcije sudjeluju organi s različitih teritorijalnih razina, onda to već po logici enumeracije znači prevlast središnjih organa i hijerarhijske odnose, tj. podređenost lokalnih organa središnjima²⁰.

Također, vrlo se često traži da lokalne jedinice čak i u samoupravnom djelokrugu moraju ishoditi prethodna odobrenja i suglasnosti ili, pak, svoje akcije utemeljiti na formalnim prijedlozima i mišljenjima državnih upravnih organa. To ih, kako pokazuju i hrvatska i komparativna iskustva²¹, čini ovisnima o središnjoj državnoj upravi te u velikoj mjeri ograničava njihovu samostalnost.

ZPJLSU je čak otvorio i mogućnost da se neki posao povjeri u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica podzakonskim propisom (čl. 40. st. 1). Budući da podzakonski propis mogu donijeti bilo Vlada, bilo dužnosnici na čelu središnjih organa državne uprave, proizlazilo bi da na taj način državna uprava može sama sebi, a i lokalnim samoupravnim jedinicama određivati krug poslova. To je, međutim, u suprotnosti s općim i široko prihvaćenim načelom zakonitosti, ali i izričitim odredbama ZLSU (čl. 13. t. 7. i čl. 15. t. 7) (v. i Hermann et al., 1999: 14).

Na temelju takvog stanja može se oblikovati:

Prijedlog 5. Ovlasti lokalnih samoupravnih jedinica moraju biti potpune i cjelovite, jasno određene zakonom. Potrebno je odustati od hijerarhijskog patronata viših razina nad nižima te lokalnim jedinicama povjeriti potpune i cjelovite ovlasti. Državnoj upravi trebalo bi osporiti pravo na očinsku ulogu prema lokalnoj samoupravi tako da se eliminira traženje prijedloga, suglasnosti ili mišljenja, što je sada u mnogo slučajeva, prema propisima, nužno za pokretanje lokalnih inicijativa i akcija. Ovlasti moraju biti dodijeljene jasno i nedvosmisleno, bez potrebe naknadnog tumačenja. Treba isključiti moguć-

¹⁹ Takva je situacija karakteristična i za druge ex-socijalističke zemlje u Europi. - V. Coulson, 1995: 7.

²⁰ Vrlo je slikovit primjer Uredbe Vlade Republike Hrvatske o izravnim mjerama kontrole cijena za određene komunalne usluge (NN 45/1999). Njome je ustanovljena obaveza lokalnih samoupravnih jedinica da u slučaju određivanja novih cijena nekih komunalnih usluga o tome u vrlo kratkom roku izvijeste ministarstvo nadležno za pitanja cijena, pa čak i županijski ured za gospodarstvo (čl. 6)!

²¹ Na temelju analize procesa decentralizacije u Danskoj Christensen navodi tri komponente bez kojih, smatra, nema lokalne autonomije: prenošenje funkcija i širenje prostora za lokalno odlučivanje, fiskalna decentralizacija i osiguranje općih dotacija te deregulacija i smanjivanje mogućnosti intervencija i nadzora središnjih upravnih organa (Christensen, 2000: 392-393).

nost da se lokalni samoupravni poslovi mogu određivati i podzakonskim propisima odnosno propisima organa državne uprave. Pored toga, bilo bi uputno uključiti lokalne jedinice u procese donošenja odluka na višim razinama, ako se te odluke tiču lokalne samouprave općenito ili određenih konkretnih lokalnih jedinica, te, u tom smislu, ratificirati ili u domaće zakonodavstvo ugraditi odredbu čl. 4. st. 6. Povelje²².

2.6. Suradnja u obavljanju lokalnih poslova

Suradnja lokalnih jedinica jedan je od načina prevladavanja slabijih lokalnih potencijala zbog usitnjene strukture lokalnih jedinica, kao i povećanja kapaciteta rješavanja javnih problema uopće. Uspostavljajući veze, povremene ili trajnije institucionalne aranžmane, pa i zajedničke organe, lokalne jedinice mogu znatno unaprijediti gospodarski i socijalni razvoj lokalnih zajednica. Suradnja i povezivanje važniji su na razini temeljnih lokalnih jedinica, naročito u zemljama s vrlo usitnjenom teritorijalnom strukturom, odnosno velikim brojem malih lokalnih jedinica, kao što su, na primjer, Francuska, ali i gotovo sve tranzicijske zemlje (Davey, 1998: 19, 23). Suradnja lokalnih jedinica unosi značajan stupanj elastičnosti i prilagodljivosti (Pusić et al., 1988: 282) te čitavom sustavu daje potrebnu mjeru fleksibilnosti. Zanimljivo je da je suradnja lokalnih jedinica karakterističnija za zemlje kontinentalne Europe, dok su u anglosaksonskom svijetu prožetom individualističkim svjetonazorom, naročito u SAD, lokalne jedinice u kompetitivnim i pregovaračkim odnosima, poput privatnih firmi (Norton, 1994: 48).

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

²² "Lokalne će se jedinice, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču."

takvim oblicima povezivanja, a ne lokalnim jedinicama pojedinačno. Takav je slučaj sa značajnim dijelom francuskih sindikata općina (Davey, 1998: 24).

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

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

Jednako je ono povezivanje kod kojeg sve uključene lokalne jedinice imaju isti status, dok je nejednako ono kod kojeg jedna od uključenih jedinica obavlja neku službu za druge jedinice. Takva je suradnja karakteristična za Francusku, Njemačku i SAD, gdje određena veća ili velika lokalna jedinica, obično grad, raspoložujući većim i kvalitetnijim kapacitetom, temeljem dogovora ili ugovora za naknadu obavlja neku službu za druge, obično okolne lokalne samoupravne jedinice (Norton, 1995: 271-272). Slični se aranžmani mogu naći i u zemljama središnje Europe (Davey, 1998: 25).

Suradnja lokalnih jedinica unutar Hrvatske fakultativna je i široko dopuštena. Lokalne samoupravne jedinice mogu surađivati radi unapređenja gospo-

darskog i socijalnog razvoja lokalnih zajednica. Jedina obaveza nametnuta ZLSU tiče se izvještavanja organa središnje državne uprave nadležnog za poslove lokalne samouprave o sporazumu kojim su definirani ciljevi, uvjeti i institucije suradnje, uzajamne obaveze, pravna i organizacijska pitanja, financijski odnosi i način rješavanja sporova. Radi promicanja zajedničkih interesa i unapređivanja suradnje općine i gradovi mogu osnovati nacionalni savez jedinica lokalne samouprave, pod uvjetom da je odluku o osnivanju donijelo više od polovine općina i gradova (čl. 11). Radi se o uvjetu koji nije lako ispuniti, što ograničava suradnju jedinica na nacionalnoj razini.

Suradnja hrvatskih lokalnih jedinica ponekad je dopuštena čak i kad se radi o oblatornim zadacima iz samoupravnog djelokruga. Tako, na primjer, dvije ili više županija mogu osnovati zajednički županijski zavod za prostorno uređenje. Obavezi osnivanja narodne knjižnice može se udovoljiti i tako da se obavljanje te djelatnosti ugovorom povjeri narodnoj knjižnici u drugoj općini ili gradu. Itd. Otvaranje takvih mogućnosti u pretežnom je broju slučajeva bilo uvjetovano velikim brojem malih jedinica, a ne politikom upućivanja lokalnih jedinica na međusobnu suradnju.

Praktično, suradnju lokalnih jedinica u Hrvatskoj nije se poticalo ni potpomagalo. Jednim ju se dijelom namjerno destimuliralo i stvaralo konkurentsku i konfliktnu atmosferu među lokalnim jedinicama. Drugim dijelom konfliktnost okružja, kako pokazuju recentna iskustva tranzicijskih zemalja kao što su Češka, Mađarska ili Slovačka, normalno proizlazi iz postojanja velikog broja malih lokalnih jedinica (Horváth, 2000: 34). Male lokalne jedinice nisu sklone surađivati zato jer se suradnja nameće oko temeljnih i njima bitnih lokalnih službi na koje troše značajnije svote iz svojih proračuna, pa su na to, razumljivo, i vrlo osjetljive (Davey, 1998: 24). Preferiranje stupnjevanja i hijerarhijskih odnosa te u najmanju ruku nebriga za lokalnu samoupravu manje-više svih središnjih organa uvjetovali su vrlo izraženu segmentiranost i izolaciju lokalnih jedinica u Hrvatskoj.

Suradnja s lokalnim jedinicama drugih zemalja i međunarodnim organizacijama lokalnih jedinica, premda formalno dopuštena, ostala je pravno neregulirana sve do potkraj 1999, što ju je činilo u najmanju ruku upitnom, ako već ne zabranjenom. Kada je novelom ZLSU takva suradnja regulirana, to je učinjeno predetaljno, uz značajne, a neprecizno određene nadzorne

ovlasti organa državne uprave. Vrijedi također istaknuti da Hrvatska kao članica Vijeća Europe još nije ratificirala Okvirnu europsku konvenciju o prekograničnoj suradnji između područnih zajednica ili vlasti, koju je Vijeće donijelo još 1980. No, usprkos svim tim normativnim nedostacima, izvjesna međunarodna suradnja ipak postoji²³.

Inače, međunarodna suradnja putem lokalnih jedinica jedan je od trendova u zapadnoeuropskom krugu zemalja. Naročito je u pitanju suradnja regionalnih jedinica. Njihova je uloga posebno naglašena u sklopu integracijskih procesa, pa i institucionalne strukture unutar Europske unije. Zbog sve snažnijeg povezivanja regija međusobno i s organima Unije, sve se češće govori o Europi regija (Rabska, 1999: 514-515; Marks i McAdam, 1996: 108-112; Šmidovnik, 1995: 98-100).

Posebni slučaj obligatorne suradnje sa zakonskim utvrđivanjem posebnog organizacijskog oblika tiče se rješavanja pitanja od zajedničkog interesa za Grad Zagreb i jednog dijela njegove okoline okupljenog u Zagrebačku županiju. Godine 1997. naloženo je osnivanje zajedničkog vijeća predstavničkih tijela tih dviju jedinica te je ono doista i utemeljeno. Sastavljeno je na paritetnom načelu, a odluke su mu obavezujuće za obje jedinice. Sporazumu Grada Zagreba i Zagrebačke županije ostavljena je odluka o ciljevima, uvjetima, konkretnim oblicima suradnje te međusobnim pravima i obvezama. U dosadašnjoj praksi djelovanje tog zajedničkog vijeća ostalo je bez praktičnih učinaka. Usprkos tome što postoji realna potreba da Grad Zagreb surađuje i koordinira aktivnosti sa svojom okolinom (v. i Augustinović-Pavičić i Krpan, 1999: 682-683), kao i potreba okoline, naročito manjih gradova, da se uključe u programe važne za čitavo gravitacijsko područje Zagreba, čini se da su se politički i osobni animoziteti te mentalitet dominacije ispriječili jačanju suradnje na tom jedinom hrvatskom metropolitanskom području.

Zakonski je dopuštena izvjesna mjera suradnje hrvatskih lokalnih jedinica s različitim razina odnosno vertikalne elastičnosti u obavljanju lokalnih poslova (v. i Hermann et al., 1999: 15). Tako općine i gradovi mogu pojedine poslove prenijeti na županiju ili, pak, na nižu razinu, razinu mjesne samouprave. Time su otvorene neke mogućnosti za smanjenje krutosti sustava zasnovanog

²³ Možda je najvažnije spomenuti da su neke hrvatske županije već primljene u članstvo Skupštine europskih regija.

na enumeraciji lokalnih poslova. Te su mogućnosti, međutim, nedovoljne, a u praksi se rijetko koriste. Mogućnost da lokalne samoupravne jedinice s osnovne razine sporazumom, po vlastitoj volji preuzmu poslove iz samoupravnog djelokruga županija ne samo da se ne honorira nego nije ni formalno predviđena. Zato je praktični učinak spomenutih rješenja slab, a čitav teritorijalni sustav djeluje nedovoljno fleksibilno i pati od skleroze. Uz to, prenošenje poslova na županijsku razinu, što se može očekivati prvenstveno od malih i slabih općina, ne djeluje decentralizatorski, već, upravo obrnuto, povećava ovisnost i smanjuje autonomiju tih lokalnih jedinica.

Takva razmatranja vode k formuliranju sljedećeg prijedloga:

Prijedlog 6. Suradnju i povezivanje lokalnih jedinica u obavljanju javnih poslova i službi, uključujući i međunarodnu suradnju, trebalo bi normativno široko dopustiti te primjenom različitih mjera, naročito financijskih, poticati.

Potrebno je usvojiti Okvirnu europsku konvenciju o prekograničnoj suradnji između područnih zajednica ili vlasti koju je Vijeće Europe usvojilo još 1980. Također, potrebno je smanjiti i preciznije regulirati ulogu središnjih državnih upravnih organa u postupku zaključivanja sporazuma o suradnji s lokalnim jedinicama u drugim zemljama ili međunarodnim organizacijama lokalnih jedinica. Time bi se širom otvorila mogućnost međunarodne suradnje hrvatskih lokalnih jedinica.

Što se tiče suradnje unutar Hrvatske, potrebno ju je promovirati i potpomagati da bi se preokrenulo sadašnje nezadovoljavajuće stanje. Stručnom i tehničkom pomoći, raznim poticajnim mjerama, naročito financijskim, suradnjom u okviru specijalnih jedinica za osiguranje nekih skupljih službi te okupljanjem oko promocije zajedničkog ekonomskog razvoja, moglo bi se potaknuti lokalne jedinice na *institucionalnu suradnju kao mogući prvi korak prema njihovom eventualnom okrupnjavanju* u nekoj od narednih faza procesa decentralizacije. Naročito bi vrijedilo razmisliti o osnivanju posebnog financijskog fonda koji bi služio financiranju određenih projekata značajnih za veći broj lokalnih samoupravnih jedinica. Zakonom bi trebalo predvidjeti mogućnost da više lokalnih jedinica organizira zajednički administrativni aparat, odnosno da sve ili dio poslova administrativne naravi temeljem ugovora povjere jednoj od njih. Nadalje, potrebno je snažnije naglasiti mogućnost te ustrajati na praksi povjeravanja poslova regionalnih jedinica na obavljanje

lokalnim samoupravnim jedinicama, kako bi njihovo obavljanje bilo bolje prilagođeno lokalnim uvjetima. Suradnju Grada Zagreba s okolnim gravitirajućim područjem trebalo bi urediti na načelima metropolitanske uprave, poštujući ravnopravnost i uzajamne interese svih uključenih lokalnih jedinica. Čini se da je jedna od pretpostavki za to i nešto drugačiji teritorijalni aranžman za to područje. Svim tim mjerama teritorijalna bi organizacija države dobila puno veći stupanj elastičnosti i adaptabilnosti.

2.7. Preneseni djelokrug

Lokalnim samoupravnim jedinicama mogu se prenijeti na obavljanje i poslovi državne uprave odnosno oni njihovi elementi čiji je normalni ambijent - lokalna sredina. U zemljama koje su se razvijale u sklopu germanske tradicije lokalne samouprave razlikuje se zbog toga samoupravni djelokrug lokalnih jedinica od prenesenog djelokruga (šire Koprić, 1997: 503-505, 530-532; v. i Pusić et al., 1988: 196-198). Zanimljivo je da se u novije vrijeme to razlikovanje može naći i u drugim zemljama, tako da se, na primjer, razlikuje između funkcija (*functions*), koje ne ostavljaju mjesta slobodnoj odluci lokalnih organa, i ovlasti (*powers*), koje podrazumijevaju slobodu u odlučivanju (* 1997: 15).

Tri su glavne razlike između tih dviju grupa poslova. U samoupravnom djelokrugu lokalne jedinice imaju pravo na manje-više slobodnu *opću regulaciju*, za razliku od prenesenog djelokruga u kojem regulaciju vrše središnja tijela, prvenstveno parlament, a lokalne jedinice nastupaju samo kao provedbeni mehanizam i produžena ruka središnjih vlasti. Obavljanje vlastitih samoupravnih poslova lokalne jedinice *financiraju* u načelu iz vlastitih sredstava, dok preneseni djelokrug financira središnja država (v. i Šmidovnik, 1995: 74; Kowalczyk, 2000: 224). Na kraju, lokalne su jedinice u te dvije grupe poslova podvrgnute *nadzoru središnjih organa* različitog opsega i intenziteta. U samoupravnom djelokrugu uobičajeno se nadzire ustavnost i zakonitost, a u prenesenom još i svrsishodnost aktivnosti organa lokalnih jedinica (v. *infra*).

Poslovi prenesenog djelokruga mogu djelovati i povoljno i nepovoljno na politički karakter lokalne samouprave. Proširenje tog djelokruga može učvrstiti autonomiju lokalnih jedinica (Šmidovnik, 1995: 50), ali može

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

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

U Hrvatskoj je stanje u pogledu prenesenog djelokruga višestruko loše. Ponajprije, normativna je tehnika zakonopisca toliko nezgrapna da ostaje nejasno povjeravaju li se brojni poslovi koji se u raznoraznim zakonima dodjeljuju lokalnim jedinicama u njihov samoupravni djelokrug ili im se tek prenose na obavljanje uz zadržavanje odgovornosti središnjih organa.²⁴

Zatim, u pogledu financiranja prenesenog djelokruga različiti zakoni imaju različita rješenja, od kojih su neka sasvim neprihvatljiva. ZLSU i ZPJLSU predviđaju da se preneseni poslovi državne uprave financiraju iz državnog proračuna (čl. 16. st. 2. ZLSU te čl. 51. st. 1. ZPJLSU). Zakon o sustavu državne uprave (ZSDU; NN 75/93, 48/99 i 15/2000) predviđa da se sredstva za obavljanje prenesenih poslova osiguravaju u skladu s posebnim zakonom kojim su te ovlasti prenijete (čl. 11). Time si je zakonodavac otvorio

²⁴ V. širu eksplikaciju i moguću interpretaciju u: Koprić, 1997: 547-549; za donekle slična slovenska iskustva v. Šmidovnik, 1995: 179-180.

mogućnost da pojedinim posebnim zakonima obaveže lokalne samoupravne jedinice da troškove obavljanja poslova državne uprave koji su im prenijeti u djelokrug snose iz vlastitog, lokalnog proračuna.

Nadalje, odredbe ZSDU uopće ne vode računa o prirodi prenesenog djelokruga te su i međusobno proturječne. Premda u prenesenom djelokrugu lokalne jedinice po prirodi stvari samo izvršavaju, a ne reguliraju, predviđeno je da Vlada u prenesenom djelokrugu može, između ostaloga, ukinuti propise (sic!) lokalnih samoupravnih jedinica (čl. 62. t. 1). S druge strane, kad se uređuje mogućnost podzakonske regulacije, onda se ona logično i konzekventno, ograničavajuće i restriktivno pridržava samoj Vladi te ministrima i ravnateljima državnih upravnih organizacija (čl. 17). Itd.

Na kraju, ako i kada se ide na prenošenje poslova državne uprave lokalnim samoupravnim jedinicama, preporučljivo je iskoristiti sve prednosti koje takvo političko (*policy*) opredjeljenje omogućuje. Ponajprije, poželjno je realizaciju lokalnih elemenata državnih poslova prilagoditi specifičnostima lokalnih okolnosti. Na to upućuje i u Hrvatskoj zasad neratificirana odredba čl. 4. st. 5. EPLS²⁵.

Može se predložiti sljedeće:

Prijedlog 7. Krug prenesenih poslova državne uprave bilo bi poželjno proširiti, na temelju potpuno jasne i pregledne normativne tehnike, uz uobičajeni državni nadzor zakonitosti i svrsishodnosti i financiranje iz državnog proračuna. Lokalne samoupravne jedinice ojačane funkcionalno, financijski, organizacijski i personalno bit će u stanju obavljati i dio poslova državne uprave, poslova za koje krajnju odgovornost snose središnji državni organi.

Alternativno, ako teritorijalna struktura zadrži velik broj malih jedinica sa slabijim potencijalima, može se predložiti proširenje kruga prenesenih poslova samo za veće i snažnije jedinice, odnosno uglavnom za gradove i županije.

U svakom slučaju, tijekom odlučivanja o prijenosu poslova državne uprave trebalo bi na određeni način konzultirati i same lokalne jedinice, a o prenošenju i uvjetima obavljanja prenesenih poslova trebalo bi predvidjeti zaključivanje *sporazuma državnih organa i organa (ili saveza) lokalnih jedinica.*

²⁵ "Kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima."

Financiranje prenesenog djelokruga treba postaviti na jasne temelje i isključiti sada postojeću mogućnost da se financijski teret državnih poslova prebacuje na lokalne samoupravne jedinice. I kod prenesenih poslova državne uprave potrebno je dopustiti prilagodbu izvršenja lokalnim uvjetima. Može se predložiti ratifikacija odredbe članka 4. st. 5. EPLS.

3. Sužavanje nadzora središnje države nad lokalnom samoupravom

3.1. Nadzor u samoupravnom i nadzor u prenesenom djelokrugu

Kao što je već rečeno, razlikuju se dva tipa nadzora funkcioniranja lokalnih jedinica. Uobičajeno je da se u pogledu poslova iz samoupravnog djelokruga nadzor ograničava na pitanja *ustavnosti i zakonitosti*, a u pogledu prenesenih poslova državne uprave još i na pitanja *svrsishodnosti* aktivnosti organa lokalnih jedinica²⁶. Takvo je stanje karakteristično za zemlje u kojima se lokalna samouprava razvija pod utjecajem germanskog modela (Koprić, 1997: 504), odnosno zemljama koje prihvaćaju koncepciju političke decentralizacije (v. npr. Nowacka i Nowacki, 2000: 63). Isti je model nadzora usvojen i u EPLS²⁷.

U sustavima zasnovanim na političkoj decentralizaciji lokalne su jedinice formalnopravno autonomne osobe podvrgnute režimu javnog prava. Kao i sve druge osobe na državnom teritoriju podvrgnute su režimu zakonitosti, jer nitko ne bi smio kršiti državni pravni poredak. Načelo zakonitosti može se, međutim, formulirati u dvije varijante. Prije građanskodemokratskih revolucija za sve je pravne subjekte, uključivši državnu upravu, vrijedilo načelo da smiju raditi sve ono što nije zabranjeno. Nakon buržoaskih revolucija takva formulacija vrijedi samo za građane, dok za državnu upravu vrijedi načelo zakonitosti u strožoj varijanti, po kojoj ona smije raditi samo ono što joj je, najčešće zakonom, izričito naloženo ili dopušteno.

²⁶ Po Pusiću (1996: 304) nadzor zakonitosti i nadzor svrsishodnosti razlikuju se "prema tome da li kriterij s kojim se uspoređuje djelatnost upravne organizacije jest ili nije pravni propis". Po Borkoviću (1995: 101) nadzor zakonitosti "uspoređuje suglasnost akata i mjera uprave s pravnim pravilima koja reguliraju slučajeve u kojima je takve akte moguće donositi odnosno mjere poduzimati, kao i postupak putem kojega se oni donose", dok se kod nadzora svrsishodnosti (svrhovitosti, oportuniteta) "akti i mjere uprave uspoređuju sa ciljem koji je u interesu subjekata (zbog kojih se takvi akti i takve mjere donose odnosno poduzimaju) trebalo postići".

²⁷ "Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Upravni nadzor koji obavljaju vlasti višeg stupnja može, ipak, kad se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice, obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću." - Čl. 8. st. 2. EPLS.

Budući da su lokalne jedinice autonomne upravo u pogledu poslova iz svojeg samoupravnog djelokruga, tu su ograničene zakonom utoliko da ga ne smiju kršiti (v. i Davey, 1995: 65). Po tome se ne razlikuju mnogo od građana. Kada, međutim, obavljaju prenesene im poslove državne uprave, ograničene su donekle slično kao i organi državne uprave, tj. smiju raditi samo ono i onako što i kako im je izričito naređeno ili dopušteno. Središnji organi mogu im davati instrukcije odnosno naredbe (Krbek, 1960: 69; Gisevius, 1998: 26; Stiel, 1999: 309). S obzirom na to da u obavljanju prenesenog djelokruga troše financijska sredstva iz državnog proračuna, normalno je da su podvrgnute ne samo nadzoru zakonitosti nego i nadzoru svrsishodnosti, prikladnosti, pa i stručnosti (v. Šmidovnik, 1995: 207)²⁸.

Nadzor svrsishodnosti ipak je različit od hijerarhijskog nadzora koji je karakterističan za odnose između viših i nižih organa državne uprave. Hijerarhijski je nadzor potpuniji, širi i intenzivniji od nadzora svrsishodnosti²⁹. Ako bi se kod prenesenog djelokruga primijenio hijerarhijski nadzor, bio bi to siguran put zatiranju autonomije lokalnih jedinica. Nadzor svrsishodnosti trebao bi biti kalibriran tako da osigura kompromis interesa državne uprave, koja je za poslove prenesenog djelokruga u krajnjoj liniji ipak odgovorna, kao i interesa lokalnih jedinica da se zaštite od pretjeranog utjecaja i neopravdanih intervencija organa središnje države.

Prema hrvatskom ZLSU lokalne su jedinice u samoupravnom djelokrugu podvrgnute samo nadzoru zakonitosti. U postupku nadzora zakonitosti odluka i drugih općih akata sudjeluju općinski načelnik odnosno gradonačelnik, župan, organi središnje državne uprave te Vlada, a konačnu odluku donosi Ustavni sud. Upravo zbog toga što zadnju riječ ipak ima Ustavni sud takva se rješenja mogu smatrati relativno zadovoljavajućima.

U pogledu prenesenog djelokruga hrvatske su lokalne samoupravne jedinice podvrgnute tzv. upravnom nadzoru, koji provode županijski uredi (kao organi državne uprave) te ministarstva i tzv. državne upravne organizacije. Tim se

²⁸ Germanska terminologija u istom smislu razlikuje pravni nadzor u samoupravnom djelokrugu od pravnog i stručnog nadzora u prenesenom djelokrugu. - V. Gisevius, 1998: 25; Stiel, 1999: 305-310.

²⁹ Perić tako ističe da hijerarhijski odnos znači funkcionalnu i organizacijsku ovisnost, a naročito davanje obvezatnih uputa, mogućnost mijenjanja ili obesnaživanja akata, nadzor zakonitosti i podesnosti odnosno svrsishodnosti, postavljenje, smjenjivanje i razrješavanje službenih osoba u nižem organu od strane višeg organa te odgovornost službenih osoba nižeg organa prema višem organu - Perić, 1981: 92-93.

nadzorom pored zakonitosti i svrsishodnosti provjerava i djelotvornost i ekonomičnost obavljanja prenesenih poslova državne uprave, svrhovitost interne strukture organa koji te poslove obavljaju, osposobljenost lokalnih službenika i namještenika za obavljanje tih poslova te njihov odnos prema građanima i drugim strankama. U obavljanju prenijetih poslova državne uprave organi središnje državne uprave mogu davati opće i pojedinačne naredbe općinskom načelniku odnosno gradonačelniku, a ako oni učestalo ne postupaju po tim naredbama, organ središnje državne uprave nadležan za poslove opće uprave može ih razriješiti s funkcije (čl. 22. st. 4. ZSDU)³⁰. Identične ovlasti ima Vlada u odnosu na župane i gradonačelnika Grada Zagreba. Tijekom upravnog nadzora nadzorni organi državne uprave imaju vrlo široke ovlasti, od traženja izvještaja preko pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti službenika i namještenika do prava da sami obave poslove umjesto nadziranog organa ali na njegov trošak. Očito je, dakle, da je takav upravni nadzor vrlo nalik čistom hijerarhijskom nadzoru i da uvelike nadilazi nadzor svrsishodnosti. Tako široko koncipiran nadzor s mogućnošću da središnji organi razrješavaju lokalne izvršne funkcionare izabrane od lokalnih predstavničkih tijela čini se pretjeranim i zato neprihvatljivim. Još je problematičniji ako se uzme u obzir da je zbog normativne konfuzije gotovo nemoguće precizno razdvojiti poslove koji se lokalnim jedinicama enumeriraju u njihov samoupravni djelokrug od poslova državne uprave koji im se daju na obavljanje u prenesenom djelokrugu (*supra*; o nadzoru nad hrvatskim lokalnim jedinicama v. također Ivanišević et. al., 2000).

Iz toga proizlazi sljedeći prijedlog:

Prijedlog 8. Da bi se neutralizirale opasnosti takvih rješenja, nužno je jasno označiti poslove državne uprave koji se povjeravaju u preneseni djelokrug lokalnih jedinica. U pogledu nadzora u *samoupravnom djelokrugu* središnji državni organi moraju imati mogućnost i efikasne instrumente za provođenje *nadzora ustavnosti i zakonitosti*. *Nadzor u prenesenom djelokrugu*, koji je sada puno širi i intenzivniji, praktički hijerarhijski, treba dimenzionirati kako je to uobičajeno i predviđeno Europskom poveljom (članak 8. st. 2) te ga *reducirati na nadzor zakonitosti i svrsishodnosti*. Nužno je ukinuti odredbu

³⁰ Zanimljivo je da je identična mogućnost bila predviđena i odredbom čl. 83. st. 3. ZLSU. Ustavni je sud tu odredbu ukinuo s 30. travnja 1997. No, tom prilikom nije dirano u odredbu čl. 22. st. 4. ZSDU.

čl. 22. st. 4. ZSDU. U odredbama koje reguliraju upravni nadzor može se predvidjeti razlika ovisno o tome nadzire li se obavljanje poslova državne uprave u lokalnim državnim upravnim organima ili ekspoziturama središnjih državnih upravnih organa ili, pak, obavljanje poslova državne uprave u prenesenom djelokrugu lokalnih samoupravnih jedinica. Dok su u prvom slučaju šire i intenzivnije nadzorne ovlasti donekle prihvatljive, jer se radi o odnosima unutar sustava državne uprave, u drugom slučaju one moraju biti reducirane, kako je već rečeno, na nadzor zakonitosti i svrsishodnosti, jer hijerarhijski odnosi između državne uprave i lokalne samouprave guše i negiraju lokalnu autonomiju.

3.2. Drugačiji položaj i uloga državne uprave na lokalnoj razini

Lokalne elemente središnjih poslova mogu obavljati organi lokalnih jedinica kao prenesene poslove ili ih mogu zadržati pod svojom odgovornošću središnji državni upravni organi i obavljati putem svojih lokalnih ispostava. Druga mogućnost daje središnjim organima vrlo čvrst oslonac za utjecaj na obavljanje njihovih poslova na lokalnoj razini, budući da su lokalne ispostave njihove vlastite organizacijske jedinice hijerarhijski uklopljene u odgovarajuću središnju državnu upravnu organizaciju. S pomoću lokalnih ekspozitura središnja uprava stječe pozicije s kojih može pratiti, nadzirati i značajno utjecati na zbivanja na lokalnoj razini. Te se dvije varijante ne isključuju tako da u pojedinoj zemlji mogu biti prisutne istodobno.

Osnivanje državnih upravnih organa na razinama nižim od središnje, kao što je slučaj sa županijskim uredima u Hrvatskoj, predstavlja u neku ruku treću institucionalnu varijantu za obavljanje teritorijalno disperziranih poslova državne uprave. Ona ima mnogo zajedničkog s osnivanjem lokalnih ekspozitura, ali se od njih razlikuje po barem formalnoj samostalnosti lokalnih državnih upravnih organa.

U Hrvatskoj su primijenjene sve tri spomenute varijante.

Vlada je na prijedlog odgovarajućih ministarstava osnovala po 8 županijskih ureda u svakoj kontinentalnoj županiji, osim Krapinsko-zagorske (9 ureda), odnosno po 10 županijskih ureda u sedam priobalnih županija. Ukupno je osnovano 175 županijskih ureda. Pored toga, u svakoj je županiji osnovan i ured župana. Pročelnike županijskih ureda imenuje župan kao predstavnik

državne vlasti na teritoriju županije, uz prethodnu suglasnost resorno nadležnog ministra odnosno ravnatelja državne upravne organizacije. Pročelnik je odgovoran i županu i nadležnom rukovoditelju središnjeg državnog upravnog organa. Županijski uredi djeluju u sjedištima županija (20), ali imaju ispostave i izvan tih gradova, u svim većim mjestima na području županija. Od 1997. djeluje 779 ispostava u 107 različitih mjesta, izuzevši pritom područje Grada Zagreba. Proklamirana samostalnost županijskih ureda vrlo je ograničena u funkcionalnom, financijskom, materijalnom i personalnom pogledu s tendencijom daljnjeg smanjenja. Središnjim državnim upravnim organima na raspolaganju su široke nadzorne ovlasti u okviru već spomenutog upravnog nadzora, što uključuje i hijerarhijske linije postavljenja i odgovornosti.

U Gradu Zagrebu upravni organi, koji se osnivaju kao uredi, zavodi, ravnateljstva i službe, obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga, ali i poslove državne uprave koje u županijama obavljaju županijski uredi. Te upravne organe osniva i djelokrug im određuje Gradska skupština Grada Zagreba, iako je ZSDU predvidio da će gradske uredе Grada Zagreba kao tijela državne uprave također osnovati Vlada na prijedlog odgovarajućih ministarstava. Pročelnici tih organa imenuju se jednako kao i pročelnici županijskih ureda. Odgovorni su gradonačelniku i nadležnim ministrima, za poslove državne uprave, odnosno gradonačelniku i poglavarstvu Grada Zagreba, za poslove iz samoupravnog djelokruga.

Teritorijalne ekspoziture (područne jedinice po ZSDU) osnovane su ponajprije u klasičnim resorima, obrani, unutarnjim poslovima i financijama, ali i u nekim resorima javnih službi (poljoprivreda i šumarstvo, kultura, briga o braniteljima iz Domovinskog rata, zaštita okoliša i prostorno uređenje, javni radovi, obnova i graditeljstvo). Radi se također o vrlo moćnom mehanizmu, po funkcijama i ovlastima, po materijalnim i financijskim sredstvima te po broju osoblja³¹. Područne jedinice obavljaju isključivo poslove državne uprave na osnovi krutog načela subordinacije. Njihovog pročelnika imenuje i razrješava odnosni ministar ili ravnatelj državne upravne organizacije, a njemu su pročelnici i odgovorni. Njihovo ustrojstvo u većini slučajeva prati

³¹ Samo je porezna administracija u svojim ekspoziturama 1998. imala 3.600 službenika i namještenika.

teritorijalnu strukturu lokalnih jedinica, naročito na razini županija, za što u većem dijelu nema racionalnog opravdanja. Logika stvari bila bi upravo suprotna - svaka služba trebala bi uspostaviti takvu teritorijalnu organizaciju koja je za nju najjeftinija, najefikasnija i najracionalnija. U protivnom nema opravdanja da ju se ne inkorporira u strukturu općih lokalnih jedinica, makar u njihov preneseni djelokrug.

Vrijedi spomenuti da su lokalne jedinice u velikoj mjeri ovisne o državnoj (poreznoj) administraciji i u prikupljanju svojih prihoda. Mogućnost ugovornog povjeravanja prikupljanja poreza putem Porezne uprave Ministarstva financija iskoristilo je oko 90% lokalnih jedinica, budući da nemaju vlastite službenike ni mogućnosti za financiranje vlastite službe naplate prihoda. Naravno da se u takvoj konstelaciji državna porezna služba više i bolje brine o naplati središnjih nego lokalnih prihoda.

Sve u svemu, županijski uredi i područne jedinice središnjih upravnih organa predstavljaju dva vrlo moćna institucionalna mehanizma koja premrežuju čitavu zemlju. Oni bitno ograničavaju autonomiju lokalnih jedinica i njihov kapacitet rješavanja problema na lokalnom području te se nameću kao izdvojeni centri o kojima su lokalne jedinice ovisne, a bez ikakve institucionalne mogućnosti utjecaja na njih. Jedna od očitih uloga tih državnih upravnih mehanizama jest da posluže kao instrument nadzora nad lokalnom samoupravom te kao oslonac centralizacije. Osim toga, oni više služe osiguranju organizacijske autarkije te predstavljaju resurs za zadovoljavanje apetita u borbi za moć, naročito u ne-klasičnim upravnim resorima. Svoje postojanje u većoj mjeri temelje na simboličkim i ceremonijalnim razlozima nego na razlozima racionalnog, efikasnog i ekonomičnog obavljanja javnih poslova. Za Grad Zagreb središnji nadzor i utjecaj dodatno je olakšan jer je jednim te istim organima povjereno obavljanje samoupravnih poslova i poslova državne uprave.

Dodatni dojam o pretjeranoj centralizaciji ogleđa se također u koncentraciji svih organa središnje državne uprave u Zagrebu. Tako se iz Zagreba upravlja i pomorstvom, i poljoprivredom, i turizmom, i obnovom, i obrtom, i lokalnom samoupravom, premda bi iz određenih razloga bilo prikladnije da se tim resorima upravlja iz nekog od regionalnih središta. Takva prostorna dekoncentracija u uvjetima suvremene informatičke tehnologije ne bi predstavljala tehnički problem, a mogla bi dati snažan zamah decentralizaciji, pokazati

političku volju za decentralizacijom, pripomoći razvoju regionalnih središta, pridonijeti responsivnosti državne uprave te, na koncu konca, smanjiti i disperzirati politički pritisak na Vladu i ostale organe u središtu države.

Komparativna iskustva pokazuju da je decentralizacija teško moguća ako se ne promijeni položaj i uloga državne uprave uopće, a naročito državne uprave na lokalnoj razini (Musillo, 1999: 366-368; Booth, 1998: 96-97). "Ako se više ovlasti delegira državnim upravnim uredima, manje funkcija ostaje u rukama lokalnih vlasti." (Horváth, 2000: 52). Lokalnu samoupravu treba razdvojiti od državne uprave da bi mogla konstituirati svoju vlastitu, nezavisnu sferu (Hesse, 1997: 136-137). Takvim razdvajanjem moguće je reducirati nadležnost lokalnih državnih organa na tipične državne upravne funkcije, dok se ingerencije u pogledu različitih lokalnih službi stavljaju pod nadzor lokalno izabраних predstavničkih tijela³².

Pretjerani, hipertrofirani, glomazni mehanizam državne uprave s pomoću kojeg se želi nadzirati lokalne jedinice ili ostaviti što manje prostora lokalnoj samoupravi i u Hrvatskoj je moguće i potrebno reducirati na onaj minimum koji je potreban i primjeren. Mnoge od funkcija koje sada obavljaju ispostave županijskih ureda, pa čak i neke od područnih jedinica središnjih upravnih organa, mogle bi biti povjerene u preneseni djelokrug onih većih lokalnih jedinica u kojima su i sada te ispostave fizički smještene. Također, vjerojatno su moguće uštede i racionalizacija u pogledu teritorijalno vrlo razvedenih područnih jedinica. Smanjenje njihova broja naročito na srednjoj razini moglo bi smanjiti troškove i poboljšati njihovu efikasnost³³.

S druge strane, u odnosima između državne uprave i lokalne samouprave ne radi se o "igri s nultim ishodom" (v. i Norton, 1994: 55). Reforma hrvatske državne uprave i lokalne samouprave provedena početkom 1990-ih na toj pogrešnoj pretpostavci dovela je do pretjerane centralizacije, pretjerane uloge izvršnih organa, pretjeranog slabljenja lokalne samouprave i smanjenja kapaciteta čitavog javnog institucionalnog mehanizma da rješava javne probleme.

³² Horváth naročito razmatra položaj promjene karaktera srednje teritorijalne razine, između lokalnih samoupravnih jedinica i središnje uprave. U većini istočnoeuropskih tranzicijskih zemalja koje je imao u vidu pokazuje se trend promjene od modela pretežno upravnog na model pretežno samoupravnog srednjeg stupnja. - Horváth, 2000: 47-53.

³³ Prema tvrdnjama nekih iskusnih rukovoditelja Porezne uprave, takve bi efekte polučilo reduciranje broja njihovih područnih ureda s 20 na 4 do 6.

Tijekom procesa decentralizacije moguće je otići u drugu krajnost. Moguće je umjesto racionalizacije državne uprave suviše radikalnim zahvatima onespособiti državnu upravu da efikasno obavlja one poslove koji ne samo da ne smetaju razvoju lokalne samouprave nego su upravo bitni za zaštitu građana i pravnog poretka (npr. inspekcije, nadzor zakonitosti, proračunski nadzor, i slično) ili su, pak, usmjereni na potporu i pomoć lokalnoj samoupravi³⁴. U tom se smislu ističe da su "određene ovlasti središnje države na lokalnoj razini očito potrebne" (Coulson, 1995: 13), ili se pak upozorava da se u procesima decentralizacije nerijetko podcjenjuje značenje središnjeg usmjeravanja, vođenja i nadzora (Hesse, 1997: 137).

Na temelju takvog stanja i iskustava proizlazi sljedeći prijedlog:

Prijedlog 9. Drugačija raspodjela poslova između središnje i lokalne razine, povjeravanje dijela poslova državne uprave lokalnim jedinicama u preneseni djelokrug, poticanje novih institucionalnih rješenja za obavljanje javnih poslova, a vjerojatno i (oprezna) privatizacija nekih dijelova sada javnih poslova i službi, traži i *drugačiji položaj područnih jedinica središnjih upravnih organa, kao i županijskih ureda*. Od oba ta institucionalna mehanizma potrebno je zadržati samo onaj minimum koji je nužan: ekspoziture u nekim klasičnim upravnim resorima, inspekcije, upravni i financijski nadzor, dio neposredne provedbe zakona i slično. Uz to, potrebno je smanjiti broj mjesta u kojima djeluju područne jedinice i njihovu mrežu učiniti bar donekle neovisnom o strukturi regionalnih i lokalnih samoupravnih jedinica. Vrijedilo bi razmisliti i o premještanju sjedišta određenih središnjih upravnih organa iz Zagreba u druga veća regionalna središta.

3.3. Nadzor između zaštite interesa građana i zaštite lokalne samouprave

Premda je lokalna samouprava oblik diobe vlasti po teritorijalnom načelu, središnja ju državna vlast svojim regulativnim, financijskim, nadzornim i drugim mjerama, kao i većim financijskim, institucionalnim, stručnim, i drugim potencijalima može lako nadjačati, ograničiti, disciplinirati i pretvoriti u demokratski ukras bez stvarnog sadržaja. Zato je pored nesumnjivo nužnog

³⁴ "Decentralizacija ne znači manje države; baš suprotno, ona traži da država bude prisutna, jaka i efektivna..." - Hocreittère, prema: Booth, 1998: 96.

nadzora nad lokalnom samoupravom potrebno predvidjeti i efikasne mehanizme njezine zaštite od neopravdanih i pretjeranih intervencija državne vlasti, kao i pomoći i potpore sa središnje razine, da bi se postigla ravnoteža, međusobno ograničavanje, ali i međusobna suradnja središnjih i lokalnih vlasti.

Lokalnu samoupravu ne treba glorificirati. Kao ljudska institucija ona nije sama po sebi bezgrešna. Stvarni efekti ovise o ljudima koji kroz nju djeluju. Zbog toga su u lokalnoj samoupravi, pored demokratizacijskih učinaka i veće efikasnosti u obavljanju javnih poslova, mogući i različiti neprihvatljivi oblici zloupotreba lokalnih interesnih i političkih klika, samovolja pod plaštem brige o lokalnim interesima, nezakonitosti svake vrste, korupcija i nepotizam, financijski i gospodarski marifetluci, i slično. Da bi se demokratizatorski potencijali lokalne samouprave realizirali i očuvali, nužno je zaštititi građane od neprimjerenih akcija i djelovanja njezinih organa (v. i Coulson, 1995: 13).

Oba spomenuta zahtjeva, za zaštitom lokalne samouprave od intervencija organa središnjih vlasti i za zaštitom građana od zloupotreba organa jedinica lokalne samouprave, potrebno je uzeti u obzir istodobno, kreirajući nadzorne mehanizme koji će štititi legitimne interese svih aktera (v. i Grafenauer, 2000: 67-69).

Zaštititi interesa pravnog poretka, interesa središnjih vlasti, kao i interesa građana, pored (već obrazloženog) nadzora općih akata koje donose organi lokalnih samoupravnih jedinica, u Hrvatskoj služe i financijski nadzor i nadzor zakonitosti pojedinačnih akata lokalnih organa.

Financijski nadzor provode Ministarstvo financija, Državni ured za reviziju, a eventualno i Financijska policija, uglavnom kao naknadni nadzor. Ministarstvo financija nadzire zakonitost te ima ovlast obustaviti od izvršenja, poništiti ili ukinuti nezakoniti akt materijalnog i financijskog poslovanja lokalnih jedinica, a protiv odgovorne osobe pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti. Državni ured za reviziju, kao organ neposredno odgovoran Zastupničkom domu Sabora, ovlašten je izvršiti reviziju, između ostaloga, financijskih izvještaja i financijskih transakcija lokalnih jedinica, kao i pravnih osoba koje se u cijelosti ili djelomično financiraju iz lokalnih proračuna. Financijski nadzor nad lokalnom samoupravom vrlo je značajan budući da lokalne jedinice raspolažu poreznim novcem građana. U tom smislu doista

se može pristati na tvrdnju da decentralizacija i "veća autonomija mora biti praćena financijskim nadzorom" (Horváth, 2000: 29). Bez potpuno transparentnog trošenja proračunskih prihoda i bez dovoljno čvrstog i efikasnog nadzora, kraj proširenog samoupravnog djelokruga i izdašnjih izvora prihoda, otvara se širok prostor za malverzacije na štetu poreznih obveznika.

Pojedinačne akte kojima se u izvršavanju općih akata lokalnog predstavničkog tijela rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba u pravilu donose upravna tijela (upravni odjeli) jedinica lokalne samouprave shodno primjenjujući odredbe Zakona o općem upravnom postupku. ZLSU je svoje nepovjerenje prema lokalnoj samoupravi izrazio i kroz mogućnost da se posebnim zakonima donošenje pojedinačnih akata u poslovima iz samoupravnog djelokruga oduzme lokalnim jedinicama i stavi u nadležnost organa državne uprave. Protiv pojedinačnih akata općinskih i gradskih upravnih odjela može se podnijeti žalba, i to nadležnom upravnom odjelu županije. Ako u prvom stupnju odlučuje upravni organ županije, žalba se može podnijeti nadležnom ministarstvu. Nakon što se odluči o žalbi, dopušten je upravni spor, odnosno može se tražiti sudska zaštita pred Upravnim sudom Hrvatske.

Pored takvog, relativno zadovoljavajućeg rješenja mogućnosti upravnosudske zaštite prava građana i pravnih osoba, ostaje nejasna uloga tzv. pučkog pravobranitelja. Pučki je pravobranitelj Ustavom predviđen kao opunomoćenik Sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti. Premda je nesumnjivo da i organi lokalnih jedinica imaju javne ovlasti, nejasno je zašto je ustavotvorac izričito spomenuo samo zaštitu pred državnim upravom, a ne i pred lokalnom samoupravom (v. i Aviani, 1999: 174-177). U svakom slučaju, zaštita građana od organa lokalnih samoupravnih jedinica putem posebnog parlamentarnog povjerenika može biti puno šira, brža i efikasnija od sudske zaštite (v. npr. Aviani, 1999; Jensen, 1998; Verheijen i Millar, 1998; Matscher, 1994).

Kao krajnje sredstvo intervencije protiv lokalne samouprave središnjim organima stoji na raspolaganju raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela i imenovanje vladinog povjerenika za određenu lokalnu jedinicu³⁵. Lokalno predstav-

³⁵ Vlada imenuje svojeg povjerenika kada raspusti lokalno predstavničko tijelo, ali i ako se u lokalnoj jedinici ne održe izbori za novo predstavničko tijelo te ako se ni u roku od 60 dana od dana provedenih izbora predstavničko tijelo ne konstituirala - čl. 84d. st. 1. ZLSU.

ničko tijelo može raspustiti Vlada na prijedlog ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave. Zakon razlikuje slučajeve kad se lokalno predstavničko tijelo mora raspustiti od slučajeva kad se ono može raspustiti³⁶. Mogućnost koja je na taj način dana Vladi da sama po svojoj (političkoj) volji odluči o raspuštanju predstavničkih tijela građana preširoka je i ne može se opravdati. To naročito vrijedi za slučaj "ako (Vlada) ocijeni da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis", (sic!) "a tijela jedinice lokalne samouprave nisu obavila određeni posao iz svoga samoupravnog djelokruga u za to ostavljenom roku".

Mogućnost sudske zaštite lokalne samouprave u ZLSU predviđena je samo u slučaju raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela, i to u hitnom postupku pred Upravnim sudom Hrvatske. Upravni je sud dužan odlučiti u roku od 15 dana od prijema tužbe. Prema drugim mogućim intervencijama središnjih vlasti sudska zaštita nije predviđena. Zbog toga se može zaključiti da je sudska zaštita lokalne samouprave u ZLSU određena preusko, u usporedbi s odredbom čl. 11. EPLS³⁷, te da ju treba proširiti.

Kao i zaštitu građana od neopravdanih mjera lokalne samouprave, tako je i zaštitu lokalne samouprave od intervencija središnjih vlasti moguće pojačati uvođenjem posebnog parlamentarnog povjerenika, svojevrsnog ombudsmana za zaštitu lokalne samouprave. Argumenti za njegovo uvođenje slični su argumentima za uvođenje bilo koje vrste ombudsmana.

No, sama zaštita lokalne samouprave još se ne čini dovoljnom. Lokalnoj je samoupravi potrebna i svakovrsna potpora, ponajprije potpora u stručnom pogledu (v. i Kitchin, 1996: 223). U razdoblju od reforme 1992/93. do 2000. središnja se država pobrinula ne samo da sasvim potčini lokalnu samoupravu kroz raznorazne oblike nadzora i središnjeg utjecaja nego je čitav sustav

³⁶ Lokalno se predstavničko tijelo mora raspustiti ako u roku od 60 dana od svojeg konstituiranja odnosno od razrješenja prethodnog glavnog izvršnog funkcionara ne izabere (novog) glavnog izvršnog funkcionara lokalne jedinice, ako u novoformiranoj jedinici u roku od 60 dana od svojeg konstituiranja ne donese statut, ako ostavku dađe najmanje polovina njegovih članova te ako učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonima ili drugim propisima (sic!) ili zbog povreda zakona i drugih propisa (sic!). Lokalno se predstavničko tijelo može raspustiti ako u zakonskom roku ne utvrdi lokalni proračun, ako iz bilo kojih razloga ne može donositi odluke dulje od tri mjeseca, odnosno ako se ocijeni da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis, a organi lokalne jedinice nisu obavili posao iz samoupravnog djelokruga u roku koji im je bio određen - čl. 84a. i 84b. ZLSU.

³⁷ "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."

lokalne samouprave fragmentirala, zapustila, prepustila političkom utjecaju, lutanju i stihijskom razvoju u tolikoj mjeri da se gotovo i ne može govoriti o postojanju nekakvog sustava koji doista djeluje kao smislena cjelina. Podatak da se još i u 2000. godini problematikom lokalne samouprave na središnjoj razini bavi svega pet službenika (od toga dva vježbenika) i jedan dužnosnik središnje državne uprave (Ministarstva pravosuđa, uprave i *lokalne samouprave*) - čiji interes uostalom po prirodi stvari ne ide u korist lokalne samouprave (Christensen, 2000: 394) - govori sam za sebe.

Hrvatska lokalna samouprava vapi za stručnom pomoći i podrškom, vapi za jednim središnjim organom koji bi osigurao statističko praćenje, stručnu pomoć i usavršavanje službenika te osmišljavanje razborite politike razvoja lokalne samouprave, jednom točkom integracije na nehijerarhijskom načelu. Takvu ulogu mogao bi, bar djelomično, preuzeti ured saborskog povjerenika za zaštitu lokalne samouprave³⁶ ili neki drugi organ ili institucija izvan sustava državne uprave.

Na temelju takvih analiza, iskustva i prosudbi može se formulirati sljedeći prijedlog:

Prijedlog 10. Kao protutežu središnjem državnom nadzoru potrebno je utvrditi sudsku zaštitu lokalne samouprave, naročito u slučaju raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela, kao i posebnu političko-pravnu zaštitu pomoću *parlamentarnog (saborskog) povjerenika (ombudsman) za zaštitu lokalne samouprave od neopravdane intervencije državnih organa*. Uredu ombudsmana bilo bi svrsishodno pridodati stručne poslove praćenja i davanja preporuka za unapređenje sustava lokalne samouprave. Mogućnost raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela treba precizno definirati, ali i smanjiti na najmanju moguću mjeru.

Da bi se spriječile mogućnosti nametanja izrazitih nejednakosti i pretjeranih obaveza građanima od organa lokalnih jedinica te samovolje i zlouporabe lokalnih organa na štetu građana, trebalo bi predvidjeti još jednu instituciju *posebnog parlamentarnog (saborskog) povjerenika za zaštitu prava građana*

³⁶ U tom su smislu, na primjer, od 1989. proširene ovlasti lokalnog ombudsmana u Ujedinjenom Kraljevstvu (Commission for Local Administration) tako da, pored ostalih ovlasti, može publicirati opće upute namijenjene lokalnim vlastima o načelima na kojima se temelji dobra administrativna praksa te o općim, odnosno čestim administrativnim greškama. - Loughlin, 1996: 53-54.

i osiguravanje načela jednakosti građana na čitavom državnom području. Alternativno, taj bi se zadatak mogao povjeriti već postojećem pučkom pravobranitelju. Da bi se spriječile mogućnosti nezakonitog manipuliranja lokalnim financijskim sredstvima, potrebno je osigurati vrlo efikasan, *čvrst i stalan financijski nadzor nad lokalnim jedinicama.* Financijske nadzorne službe trebale bi biti centralizirane, dobro ekipirane i efikasne da bi mogle reagirati trenutačno, neovisno i čvrsto.

Široka autonomija i zaštita lokalne samouprave bila bi tako dopunjena centralizacijom glavnih nadzornih mehanizama koji se brinu za zakonitost i zaštitu građana od nepravilnog rada organa lokalnih jedinica.

4. Zaključak

U radu se predlažu moguća nova ustavna i zakonska rješenja koja se odnose uglavnom na proširenje djelokruga lokalnih samoupravnih jedinica te na sužavanje središnjeg državnog nadzora nad lokalnom samoupravom u Hrvatskoj. Prijedlozi za oblikovanje politike decentralizacije u ta dva segmenta formulirani su na temelju podataka i ocjena o stanju hrvatske lokalne samouprave i važećih hrvatskih pravnih propisa, na temelju relevantnih komparativnih iskustava te na temelju odredbi i intencija Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Temeljni *policy* prijedlog ističe da bi krug poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica trebalo odrediti na osnovi načela supsidijarnosti, solidarnosti, suradnje i pomoći viših vlasti. Primijenila bi se pravna metoda opće klauzule, kada dođe do okrupnjavanja lokalnih jedinica, odnosno kombinacija opće klauzule (za gradove i za regionalne jedinice) i enumeracije (općine), ako se održe postojeća velika odstupanja u veličini lokalnih jedinica od prosjeka na određenoj razini teritorijalnog upravnog sustava. Fakultativni samoupravni djelokrug preporučuje se proširiti nauštrb obligatornog. Kao poslove iz samoupravnog djelokruga temeljnih lokalnih jedinica moglo bi se odrediti one koji se i komparativno obavljaju kao lokalni (zdravstvena zaštita i poticanje zdravog načina života, obrazovanje, stambena politika i socijalni stanovi, razvoj lokalnog gospodarstva, promocija turizma i poticanje zapošljavanja, itd). Važno je ostvariti načelo potpunosti i cjelovitosti lokalnih ovlasti, a lokalne jedinice poticati na međusobnu suradnju u obavljanju javnih

poslova koji nadilaze njihove pojedinačne kapacitete. Većim i snažnijim jedinicama može se proširiti i krug poslova koje obavljaju za središnje državne vlasti (preneseni djelokrug).

Nadzor nad lokalnim jedinicama, smatra se, u samoupravnom djelokrugu treba biti usmjeren samo na nadzor zakonitosti, dok u prenesenom djelokrugu - premda po prirodi stvari širi - ne smije prelaziti ispitivanje zakonitosti i svrsishodnosti. Da bi se mogao proširiti prostor za autonomiju lokalnih jedinica, predlaže se reducirati postojeću vrlo razgranatu mrežu područnih jedinica središnjih upravnih organa te županijskih ureda. Za zaštitu lokalne samouprave od neopravdanih intervencija državnih organa predlaže se osnivanje posebnog parlamentarnog (saborskog) povjerenika (ombudsman). Također, predlaže se posebni parlamentarni povjerenik za zaštitu prava građana u odnosu prema organima lokalnih samoupravnih jedinica.

U pogledu pojedinih pitanja *policy* prijedlozi su formulirani alternativno, budući da konkretna rješenja trebaju biti ovisna o *policy* izborima u vezi s drugim elementima sustava lokalne samouprave. U tom se pogledu naročito ističu pitanja teritorijalne organizacije i ekonomsko-financijskog kapaciteta lokalnih samoupravnih jedinica. Krug poslova, kako vlastitih tako i prenesenih, ne može se regulirati ni utvrditi neovisno o tome kakva će se rješenja prihvatiti u dilemi između velikih i malih jedinica, između monotipske i politipske strukture, odnosno između općih i specijalnih jedinica. Naravno, ni te teritorijalne dileme ne mogu se gledati samo kroz te krajnje varijante izbora, nego kroz čitav dijapazon različitih prijelaznih rješenja i kombinacija. Što se tiče ekonomsko-financijskog kapaciteta lokalnih jedinica, on također djelomično ovisi o karakteristikama teritorijalne strukture. Međutim, on prvenstveno ovisi o načinu reguliranja sustava financiranja lokalnih samoupravnih jedinica, fiskalnim odnosima središnje države i lokalnih vlasti, načinu regulacije i stupnju prihvaćenosti novijih, menadžerskih koncepcija i rješenja u funkcioniranju lokalnih jedinica, i sličnim faktorima. Bilo kako bilo, mogućnost i širina decentralizacije bar djelomično ovisi o fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica i sposobnostima njihovih vodećih struktura da usvoje i razviju nove, poduzetničke načine ponašanja.

S druge strane, pojedini prijedlozi za uređivanje lokalnih poslova i nadzora nad njihovim obavljanjem upućuju na poželjna teritorijalna i druga rješenja. Tako se pokazuje nužnim na neki način specifično tretirati veće gradove

kako bi im se moglo povjeriti širi krug javnih poslova i službi te veću autonomiju u uređivanju i obavljanju tih poslova. Također, da bi se na širem području Zagreba mogle izgraditi strukture metropolitanske uprave koje bi izrazile ne dominaciju Zagreba, nego međuovisnost Zagreba i okolice, potrebno je nešto drugačije regulirati strukturu susjednih županija.

Mogućnost formuliranja alternativnih rješenja i međusobna vezanost *policy* izbora u različitim segmentima sustava lokalne samouprave upućuju na potrebu izgradnje cjelovitog *policy* modela procesa decentralizacije odnosno vizije decentralizirane države. Istina, brojnost kombinacija i mogućnosti ponekad plaši one koji donose odluke, preuzimaju odgovornost za nova rješenja ili trebaju djelovati u drugačijim institucionalnim aranžmanima. Riječ je o tome, kao i obično kad se stvaraju novi modeli, da oni koji ih koncipiraju budu dovoljno maštoviti i domišljati da pronađu dobra i realna rješenja povezana u cjelovitu viziju, da ih međusobno usklade i da njihovo uvođenje u sustav provedu kroz razborito odabran niz logično postavljenih faza. Koliko jednostavno, a toliko teško!

Naročito je važno da se tijekom koncipiranja i provedbe procesa decentralizacije kao temeljni orijentir prihvati načelo autonomije, samostalnosti lokalnih jedinica. Umjesto politike centralizacije, nametanja i dominacije, razjedinjavanja i sukoba, koja je obilježila razdoblje 1990-ih, potrebno je učiniti značajan napor da se promijeni temeljni način razmišljanja, da se odnosi između središnje države i lokalnih vlasti počnu graditi na korektnosti, lokalnoj inicijativi, sporazumijevanju i suradnji svih, na dobrobit onih zbog kojih čitav institucionalni sustav države i postoji - građana.

Na kraju, premda se i u ovom radu inzistira na važnosti jasnih i korektnih normativnih rješenja, važno je napomenuti da ništa ne može zamijeniti ljude, njihovo prihvaćanje, njihovo ponašanje i njihovu dobru vjeru u nova rješenja.

Literatura

- ADSHEAD, Maura, Brid Quinn (1998) The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift. *Policy & Politics* 26(2): 209-225.
- ANŽELJ, Darko (1997) Policija in lokalna samouprava. *Javna uprava* 33(1): 109-127.
- AUGUSTINOVIĆ-PAVIČIĆ, Greta, Dragica Krpan (1999) Grad Zagreb u upravno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 669-685.

- AVIANI, Damir (1999) *Parlamentarni ombudsman*. Split: Pravni fakultet u Splitu
- BOOTH, Philip (1998) Decentralisation and the Land-Use Planning in France: A 15 Year Review. *Policy & Politics* 26(1): 89-105.
- BORKOVIĆ, Ivo (1995) *Upravno pravo*. Zagreb: Informator
- CHRISTENSEN, Jørgen Grønnegaard (2000) The Dynamics of Decentralization and Recentralization. *Public Administration* 78(2): 389-408.
- CIELECKA, Anna, John Gibson (1995) Local Government in Poland, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar
- COULSON, Andrew (1995) From Democratic Centralism to Local Democracy, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar
- CRAIG, Gary, Jill Manthorpe (1998) Small is Beautiful? Local Government Reorganisation and the Work of Social Services Departments. *Policy & Politics* 26(2): 189-207.
- DAVEY, Kenneth (1995) Local Government in Hungary, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar
- DAVEY, Kenneth (1995a) The Czech and Slovak Republics, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar
- DAVEY, Kenneth (1998) Structures and Competencies; The Institutional Context of Local Government Finance, u: Kenneth Davey, Gábor Péteri, with contribution of Tamás M. Horváth, *Local Government Finances: Options for Reform*. Nagykovácsi: Local Government Know How Programme
- DAWSON, Andrew H. (1999) The Transformation of Polish Local Government. *Public Administration* 77(4): 897-902.
- GISEVIUS, Wolfgang (1998) *Vodič kroz lokalnu politiku*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- GRAFENAUER, Božo (2000) *Lokalna samouprava na slovenskem; Teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru
- HERMANN, Zoltán, Tamás M. Horváth, Gábor Péteri, Gábor Ungvári (1999) Allocation of Local Functions: Criteria and Conditions - Summary Report, u: Zoltán Hermann, Tamás M. Horváth, Gábor Péteri, Gábor Ungvári, *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions; Analysis and Policy Proposals for Hungary*. Washington, DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe
- HESSE, Joachim Jens (1997) Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
- HORVÁTH, Tamás M. (2000) Directions and Differences of Local Changes, u: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative

- IVANIŠEVIĆ, Stjepan (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 587-598.
- IVANIŠEVIĆ, Stjepan, Jasna Omejec, Ivan Koprić, Jure Šimović (2000) Local Government in Croatia, u: *Local Government in the CEE and the CIS: An Anthology of Comparative Descriptive Papers*. vol. 2. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society (u tisku)
- JENSEN, Jørgen Albaek (1998) The Danish Ombudsman Institution. *European Public Law* 4(3): 285-291.
- JEPSON, David, Valerie McDonnell, Belin Mollov (1995) Local Government in Bulgaria, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar
- KITCHIN, Hilary (1996) A Power of General Competence for Local Government?, u: Lawrence Pratchett i David Wilson (eds.) *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke i London: MacMillan Press
- KOPRIĆ, Ivan (1997) Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 47(5): 497-559.
- KOPRIĆ, Ivan (1999) Administrative Structures and Competencies of Croatian Local Units. *Croatian Critical Law Review*, vol. 4 (u postupku publikacije)
- KOWALCZYK, Andrzej (2000) Local Government in Poland, u: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
- KRBEB, Ivo (1960) *Pravo javne uprave FNRJ*, I. knjiga. Zagreb: Birozavod
- LACINA, Karel, Zdena Vajdova (2000) Local Government in the Czech Republic, u: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
- LAUC, Zvonimir (1999) Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti. *Hrvatska javna uprava* 1(3): 447-472.
- LAUC, Zvonimir (2000) Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj - *de lege ferenda*. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50(1-2): 65-87.
- LOUGHLIN, Martin (1996) The Constitutional Status of Local Government, u: Lawrence Pratchett i David Wilson (eds.) *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke i London: MacMillan Press
- MÄELTSEMEEES, Sulev (2000) Local Government in Estonia, u: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
- MARKS, Gary, Doug McAdam (1996) Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union, u: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck: *Governance in the European Union*. London etc.: Sage
- MATSCHER, Franz (ed.) (1994) *Ombudsmann in Europa; Institutioneller Vergleich*. Kehl, Strasbourg, Arlington: N. P. Engel

- MUSILLO, Cristiano (1999) Italian Administrative Reform: Its Completion and Implementation. *European Public Law* 5(3): 363-372.
- NORTON, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government; A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Edward Elgar
- NORTON, Alan (1995) What East European Democracies Might Learn from the West, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar
- NOWACKA, Ewa (1996) Local Government in Poland after the Reforms of 1990. *European Public Law* 2(3): 393-400.
- NOWACKA, Ewa, Konrad Nowacki (2000) The Reform of Public Administration and the Decentralization of the State in Poland. *European Public Law* 6(1): 61-67.
- PACKER, John (1996) The OSCE and International Guarantees of Local Self-Government, u: *Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities; International colloquium, Lausanne, 25-27 April 1996*. Zürich: Schulthess Poligraphischer Verlag
- PERIĆ, Berislav (1981) *Država i pravni sustav*. Zagreb: Pravni fakultet
- PRATCHETT, Lawrence, David Wilson (1996) What Future for Local Democracy, u: Lawrence Pratchett i David Wilson (eds.) *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke i London: MacMillan Press
- PUSIĆ, Eugen (1996) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- PUSIĆ, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine
- RABSKA, Teresa (1999) The Basis of Regional Policy in the Light of European Integration. *European Public Law* 5(4): 514-520.
- ROGERS, Vaughan (1998) Devolution and Economic Development in France. *Policy & Politics* 26(4): 417-437.
- ROLLA, Giancarlo (1998) Autonomy: A Guiding Criterion for Decentralizing Public Administration. *International Review of Administrative Sciences* 64(1): 27-39.
- SCHMITTER, Philippe C. (1996) Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts, u: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck: *Governance in the European Union*. London etc.: Sage
- STIEL, Philipp C. (1999) Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj - samouprava, demokracija i pravna država - simbioza ili proturječnost? *Hrvatska javna uprava* 1(2): 303-316.
- ŠMIDOVNIK, Janez (1995) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba
- TEMESI, István (2000) Local Government in Hungary, u: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
- VANAGS, Edvins, Inga Vilka (2000) Local Government in Latvia, u: Tamás M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative

- VERHEIJEN, Tony, Michelle Millar (1998) Reforming Public Policy Processes and Securing Accountability: Ireland in a Comparative Perspective. *International Review of Administrative Sciences* 64(1): 97-118.
- WILSON, David (1995) Elected Local Government and Central-Local Relations, u: Robert Pyper i Lynton Robins (eds.) *Governing in the UK in the 1990s*. Basingstoke i London: MacMillan Press
- * (1997) Review of Developments in the Public Sector in 1997 (Ireland). *Administration* 45(4): 3-38.
- * (1998) CLGF Declaration on democracy, decentralisation and good government at local level. *Public Administration and Development* 18(4): 417-419.
- * (2000) *Stručne osnove za reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj; problemska pitanja i teze*. Zagreb: Hrvatski pravni centar

WIDENING THE SCOPE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT POWERS AND NARROWING CENTRAL GOVERNMENT SUPERVISION

Summary

On the basis of the European Charter of Local Self-government and positive legislation in Croatia, on the basis of data and evaluation of the state of local self-government, as well as on the basis of relevant comparative experiences, possible new constitutional and legal solutions are proposed in this article.

The scope of activities performed by local authorities should be determined on the basis of the principle of subsidiarity, solidarity, cooperation and assistance of higher-level authorities. The legal method of the general clause should be applied when local units of self-government are enlarged, or a combination of the general clause (for towns and for regional units) and enumeration (for municipalities), if the existing great divergences in the size of local units from the average at a certain level of the territorial administrative system are retained. It is recommended to extend optional at the expense of obligatory self-government responsibilities. The activities carried out, comparably with other countries, as local (health care and promotion of healthy life, education, housing policy and social housing, development of local economy, promotion of tourism, providing employ-

ment, etc.) could be determined as the activities performed within the scope of basic local units of self-government. Local powers should be full and exclusive. It is important to encourage local units to cooperate in performing public services which exceed their individual capacities. Furthermore, the scope of activities carried out by larger and stronger units can be widened. The scope of activities performed by larger units on behalf of central government (delegated powers) can also be extended.

Supervision of local authorities within the scope of self-government powers should be directed only towards the supervision of legality, while within the scope of delegated powers - although wider in itself - should not exceed the supervision of legality and efficiency. In order to extend the area of the autonomy of local units, the existing wide network of branch offices of central administrative bodies and county administrative departments should be reduced. For the protection of local self-government from unjustified interventions of state administrative bodies, it is suggested to establish a special parliamentary commissioner (ombudsman). In addition, a special parliamentary commissioner for the protection of the rights of the citizens in their relations with bodies of local self-government units is proposed.

Key words: local self-government - Croatia, local activities, central government supervision of local self-government, local autonomy