

# *Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu*

Stjepan Ivanišević\*

UDK 352 (497.5 Zagreb)  
Prethodno znanstveno priopćenje  
Primljeno: 20. 1. 2001.  
Prihvaćeno: 15. 2. 2001.

Teritorijalna organizacija lokalne i regionalne samouprave koja je postojala u Hrvatskoj omogućila je centralističko upravljanje javnim poslovima. Analizira se stanje u pogledu položaja općina, gradova i županija i predlažu osnovni pravci reforme teritorijalne organizacije. Posebno se obrazlažu položaj i osnovni sistemski problemi upravljanja Gradom Zagrebom te predlažu moguća poboljšanja.

*Ključne riječi: lokalna samouprava - Hrvatska, teritorijalna osnova lokalne samouprave, Grad Zagreb*

## I. Uvod\*\*

Teritorijalna organizacija lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj koncipirana je tako da se omogući i osigura centralističko upravljanje javnim poslovima<sup>1</sup>. Sustav se temelji na velikom broju relativno malih općina te formalnom, ne i stvarnom, razlikovanju između seoskih (općine) i gradskih lokalnih jedinica. Sve općine i gradovi, osim Zagreba, nalaze se u sastavu županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave, i pod nadzorom

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

\*\* Tekst je nastao u okviru projekta Hrvatskog pravnog centra iz Zagreba *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia*, koji je autor koncipirao i vodio u razdoblju od prosinca 1999. do veljače 2000.

<sup>1</sup> Podaci izneseni u radu odnose se na stanje do 2000. godine.

županijskih tijela, prije svega župana koji su državni dužnosnici. Područje županija određeno je ponajprije na temelju administrativnih kriterija, zanemarujući prirodne i povijesne granice hrvatskih regija. U radu se nizom kvantitativnih pokazatelja ilustrira postojeća teritorijalna organizacija lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i predlažu osnovni pravci njezine reforme. Naročito se može istaknuti problem položaja Grada Zagreba u okvirima sustava lokalne samouprave Hrvatske te problem samouprave u Gradu Zagrebu. Tekst se ne bavi konkretnim problemima funkcioniranja Grada (gospodarskim, komunalnim, prometnim i drugim), nego sistemskim problemima upravljanja Gradom. Obuhvaćena su četiri systemska pitanja: odnos Zagreba i središnje vlasti, odnos Zagreba i lokalnih vlasti u njegovoj bližoj okolini, struktura upravljanja na razini Grada kao cjeline i teritorijalna samouprava u užim dijelovima Grada. Za svako od tih pitanja formulirani su osnovni prijedlozi za moguće promjene.

## II. Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave

### 1. Postojeće stanje

1.1. Općine, kojih trenutno ima 420, formirane su na pretežno seoskom području, i to tako da po zakonu obuhvaćaju više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. U praktičnoj izvedbi taj zakonski kriterij nije dosljedno primijenjen. Tako čak 35 općina (8%) obuhvaćaju samo jedno mjesto, dok na drugom ekstremu ima 9 općina koje obuhvaćaju više od 40 naselja. I u pogledu broja stanovnika među općinama postoje vrlo velike razlike. Na jednom ekstremu je 15 vrlo malih općina, s manje od tisuću stanovnika, a na drugom je 10 općina koje imaju preko 10.000 stanovnika. U cjelini uzevši može se reći da prosječna hrvatska općina s 10 naselja, 3.600 stanovnika i 86 km<sup>2</sup> površine pripada kategoriji malih lokalnih jedinica u europskim razmjerima.

1.2. Za urbanizirana područja zakonom je predviđeno formiranje gradskih lokalnih jedinica, s time da status grada može dobiti naselje u kojem je sjedište županije ili naselje koje ima više od 10.000 stanovnika. Pri tome se u sastav grada, pored užeg gradskog područja, mogu uključiti prigradska naselja koja

s gradom čine prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Osim toga, zakon predviđa mogućnost da se gradom proglasi i mjesto koje ne zadovoljava navedene uvjete, ako za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni i drugi). U konkretnoj izvedbi ta je iznimka postala pravilom. Naime, od postojeća 122 grada (s iznimkom Zagreba) samo 41 (34%) ispunjava osnovne zakonske kriterije, administrativni i populacijski. Daljnjih 30 gradova (25%) uspjelo je zadovoljiti populacijski kriterij tako da se stanovništvu gradskog naselja pribrojilo stanovništvo okolnih, seoskih naselja. Preostalo 51 mjesto (42%) dobilo je status grada iz posebnih razloga. Rezultat toga je da u kategoriji gradova kao lokalnih samoupravnih jedinica u Republici Hrvatskoj nalazimo ekstremne razlike u broju stanovnika. Na jednoj strani su tri grada (Split, Rijeka i Osijek) koji imaju više od 100.000 stanovnika, a na drugoj strani je pet gradova (Cres, Komiža, Novalja, Starigrad i Vis) koji imaju manje od 3.000 stanovnika. Ipak, može se konstatirati da su u cjelini uzevši gradovi veće lokalne jedinice od općina, jer prosječni hrvatski grad ima površinu oko 167 km<sup>2</sup>, obuhvaća pored središnjeg gradskog naselja još 20 okolnih naselja te broji oko 20.000 stanovnika.

1.3. Prema stavku 2. članka 5. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi područje županije određuje se tako da bude izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i da predstavlja prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske. No već pri formiranju županija krajem 1992. godine nije se dosljedno primijenio zakonski kriterij prirodne cjelovitosti. Dvije su županije, Zagrebačka i Dubrovačko-neretvanska, bile sastavljene od dva međusobno teritorijalno nepovezana dijela. Dubrovačko-neretvanska županija takvom je ostala i do danas.

Čitav teritorij Republike Hrvatske, osim područja Grada Zagreba, podijeljen je na 20 županija nejednake veličine. Gledajući prema površini, najveća županija, Ličko-senjska, preko sedam puta je veća od najmanje županije, Medimurske, a prema broju stanovnika najveća županija, Splitsko-dalmatinska, pet i pol puta je veća od najmanje županije, Ličko-senjske. Županije imaju u prosjeku oko 200.000 stanovnika i oko 2.750 km<sup>2</sup> površine. Broj gradova i općina koje obuhvaćaju pojedine županije također značajno varira. Najmanje gradova (2) ima Brodsko-posavska, a najviše (16) Splitsko-dalma-

tinska županija, dok najmanje općina (6) ima Požeško-slavonska, a najviše (39) Splitsko-dalmatinska županija. Hrvatske županije u prosjeku imaju šest gradova i 21 općinu, što za županijska nadzorna tijela predstavlja savladiv raspon kontakta.

Na kraju ovog sažetog prikaza postojećeg stanja teritorijalne organizacije lokalne samouprave u Hrvatskoj<sup>2</sup> valja napomenuti da se teritorijalna podjela više puta parcijalno mijenjala, s time da je nešto opsežnija promjena provedena 1997. godine. Iako je promatrano razdoblje relativno kratko, ipak se mogu konstatirati stanovite tendencije, od kojih je možda najvažnija postupno povećanje broja osnovnih lokalnih jedinica, općina i gradova. Ukupni broj općina i gradova povećan je 9% (od 498 na 542), s time da je broj općina manje-više ostao isti, dok je broj gradova porastao 65% (od 74 na 122). Naime, čak 48 bivših općina uspjelo je dobiti status grada, a pored toga formirane su 44 nove općine, obično izdvajanjem iz dotadašnjih općina ili njihovom podjelom.

## 2. Osnovni pravci reforme

### 2.1. *Zaustaviti tendenciju umnožavanja osnovnih lokalnih jedinica (općina i gradova)*

U proteklih sedam godina ukupni broj općina i gradova u Hrvatskoj manje-više stalno se povećavao. Posljedica toga bilo je smanjivanje njihove prosječne veličine (prosječna veličina općine smanjena je sa 4.700 na 3.600 stanovnika, a grada sa 28.000 na 20.000). Takav je trend u izravnoj suprotnosti s razvojem lokalne samouprave u zapadnoeuropskim zemljama koji baš obilježava okrupnjavanje osnovnih lokalnih jedinica (uz rijetke iznimke kao što je Francuska i Švicarska). Osim toga, takvim usitnjavanjem značajno je povećan broj općina, pa i gradova, koji nisu financijski, kadrovski ni organizacijski osposobljeni za samostalno obavljanje lokalnih službi, pa zbog toga u velikoj mjeri ovisе o državnoj pomoći, a to pridonosi jačanju centralističkih težnji u hrvatskom upravnom sustavu.

<sup>2</sup> O posebnom položaju Grada Zagreba v. *infra*.

U prvi mah ne bi trebalo značajnije intervenirati u smislu smanjenja broja osnovnih lokalnih jedinica, jer su u takvim malim općinama građani pronašli svoj lokalni identitet, a to je izvor snažne motivacije za sudjelovanje u lokalnom upravljanju. Pa ipak takve male općine ne mogu preuzeti iole složenije lokalne službe te se na njima, kako pokazuju komparativna iskustva, ne može utemeljiti decentralizacija javnih poslova. Stoga bi bilo potrebno ispitati koja je to poželjna veličina općine s gledišta njezina ekonomsko-financijskog kapaciteta, racionalnosti organizacije i ekonomičnosti rada, s jedne, te poželjnog stupnja identifikacije i motiviranosti za sudjelovanje građana u upravljanju lokalnim poslovima, s druge strane. U tom pogledu bilo bi korisno izučiti iskustva onih zapadnoeuropskih zemalja (npr. Njemačke, Velike Britanije, Švedske i drugih) koje su tijekom druge polovine prošlog stoljeća nastojale povećati svoje osnovne lokalne jedinice i time stvoriti uvjete za njihovu veću djelotvornost i samostalnost. Vodeći računa o specifičnim hrvatskim prilikama, valjalo bi pripremiti instrumentarij indirektnog usmjerenja prema okrupnjavanju općina.

## *2.2. Povećati samostalnost i odgovornost većih gradova*

Hrvatski sustav lokalne samouprave izgrađen je na razlikovanju između ruralnih i urbanih lokalnih jedinica. Premda brojne zapadnoeuropske zemlje u svojim sustavima lokalne samouprave nisu poznavale tu razliku (npr. Francuska, Belgija, Nizozemska, Španjolska, Portugal, Švicarska, Italija), a i one koje su je imale u međuvremenu su je napustile (npr. Švedska, Danska, Norveška), možda je u Hrvatskoj kao tranzicijskoj zemlji s relativno niskim stupnjem urbanizacije to razlikovanje još uvijek opravdano i korisno. Činjenica je, međutim, da u hrvatskom sustavu lokalne samouprave to razlikovanje nije dosljedno provedeno. Razlike u kompetenciji između gradova i općina veoma su male, a nadzor županijskih vlasti nad njima je podjednako potpun i intenzivan, tako da se može reći da je njihov status izjednačen. Tim izjednačavanjem pogođeni su prije svega veći gradovi čija je samostalnost i samouprava skrojena po mjeri malih seoskih općina. Problem je zaoštren stalnim povećavanjem broja gradova odnosno pretvaranjem pojedinih općina u gradove, čime su razlike među gradovima povećane, dok je njihov status ostao isti (tako npr. Rijeka ima isti status kao Kastav, Split kao Komiza, a Osijek kao Donji Miholjac).

Valjalo bi razmisliti o tome da se većim gradovima u Hrvatskoj dade veći stupanj autonomije, i to tako da se izdvoje iz sastava županija te da im se povjere one samoupravne funkcije koje sada imaju županije (kao što je slučaj s *Kreisfreie Städte* odnosno *Stadtkreise* u Njemačkoj). Ti bi gradovi mogli biti izravno zastupljeni u drugom domu hrvatskog parlamenta. Pri tome je otvoreno pitanje na kojoj razini odrediti granicu većih gradova. Prema podacima iz popisa stanovništva 1991. godine bila su u Hrvatskoj, ne računajući Zagreb, tri grada iznad 100.000 stanovnika, sedam gradova sa 50 do 100 tisuća stanovnika te još k tome 14 gradova koji su imali od 25 do 50 tisuća stanovnika. Novi popis stanovništva 2001. godine dat će u tom pogledu realniju sliku. Prema tome, skupina većih gradova može obuhvatiti od najmanje tri do najviše dvadesetak gradova, ovisno o procjeni kolika je veličina dostatna da bi grad mogao preuzeti i uspješno obavljati čitav niz javnih službi. Ta bi se intervencija u postojeću teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave mogla provesti bez odgađanja, prije sljedećih lokalnih izbora.

### 2.3. Postupno reformirati županijsko ustrojstvo

U postojećoj organizaciji lokalne samouprave u Hrvatskoj slabo su došle do izražaja njezine regionalne specifičnosti. Županije kojima je, pored ostaloga, namijenjena i uloga drugostupanjskih samoupravnih jedinica, skrojene su tako da se malo vodilo računa o regionalnim cjelinama. Osim toga, u djelovanju županija prevaga je na administrativno-nadzornim zadacima, pa je ona u prvom redu "jedinica lokalne uprave", a tek sekundarno "jedinica lokalne samouprave."

Ako se želi osnažiti regionalna samouprava u Hrvatskoj, prvi korak u tom procesu treba biti organizacijsko i funkcionalno razdvajanje poslova državne uprave koji se obavljaju na županijskoj razini od regionalnih samoupravnih poslova. Prvi se možda mogu i dalje obavljati preko postojećih županijskih ureda i područnih jedinica središnje državne uprave u županijama, ali uz bitnu racionalizaciju te mreže terenskih organa. Za obavljanje drugih, područje sadašnjih županija u većini slučajeva nije pogodan teritorijalni okvir, već bi taj okvir trebalo prilagoditi regionalnoj strukturi Hrvatske.

U Hrvatskoj postoji pet prirodnih i povijesnih regija (Primorje, Dalmacija, gorska Hrvatska, sjeverna Hrvatska i Slavonija) te nekoliko izdvojenih sub-

regija s posebnim identitetom (Istra, dubrovački kraj, Međimurje, Baranja, istočna Slavonija i zapadni Srijem). Na toj bi strukturi trebalo izgraditi regionalnu organizaciju Hrvatske, što bi se moglo postići povezivanjem županija sa sličnim razvojnim interesima. Postojeće županije mogle bi ostati kao upravne jedinice preko kojih bi bilo organizirano obavljanje poslova državne uprave na terenu. Valja naglasiti da prilagodba teritorijalnog ustrojstva regionalnoj strukturi i razvoju Hrvatske nije nipošto jednostavan zadatak, pa mu treba pristupiti s velikom pažnjom i obzirima prema lokalnim interesima i osjećajima te ga provoditi postupno indirektnim mjerama.

### III. Položaj Grada Zagreba i njegove samouprave

#### 1. Odnos Zagreba i središnje vlasti

Zagreb ima najmanji stupanj autonomije u odnosu prema središnjoj vlasti od svih gradova u Hrvatskoj, jer je izuzet iz opće teritorijalne strukture lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj. Kao glavni grad Zagreb predstavlja posebnu i jedinstvenu teritorijalnu i upravnu cjelinu te ima dvojak status, status grada i županije. Time su njegove funkcije značajno proširene, ali je zauzvrat izgubio onu samostalnost koju imaju ostali gradovi. Naime, kao županija Zagreb se nalazi pod izravnim i jakim nadzorom središnje vlasti i uprave.

Za razliku od ostalih gradova, zagrebačkog gradonačelnika i njegove zamjenike potvrđuje predsjednik Republike, a kad Predsjednik to u dva navrata odbije učiniti, pri čemu nije dužan navesti razloge odbijanja, tada ih može sam imenovati. Pored odgovornosti gradskoj skupštini, zagrebački gradonačelnik odgovoran je hrvatskoj Vladi koja mu može davati opće i pojedinačne naredbe u vezi s obavljanjem poslova državne uprave. Ako ne postupa po tim naredbama, ili ako on, gradsko poglavarstvo ili upravna tijela Grada učestalo krše zakone, Vlada ga može smijeniti. Protiv takve odluke Vlade gradonačelnik Zagreba nema nikakve pravne zaštite.

Nadalje, upravna tijela, gradski uredi Zagreba, po zakonu su tijela državne uprave o čijem osnivanju i ustrojstvu odlučuje Vlada, dok je u ostalim gradovima to ovlast gradskog vijeća kao lokalnog predstavničkog tijela. Pročelnike tih ureda doduše imenuje gradonačelnik Zagreba, ali uz prethodno mišljenje nadležnog ministra, odnosno od 1999. godine nadalje uz prethodnu

suglasnost svakog od nadležnih čelnika središnjih tijela državne uprave (ministra odnosno ravnatelja tzv. državne upravne organizacije). Pročelnici su odgovorni gradonačelniku Zagreba, ali i resornom ministru. U ostalim gradovima pročelnike gradskih upravnih tijela, ako nisu članovi poglavarstva, imenuje gradsko poglavarstvo na temelju javnog natječaja.

Zatim, središnji organi državne uprave prema upravnim tijelima ostalih gradova smiju nadzirati samo zakonitost, dok prema gradskim uredima provode tzv. upravni nadzor koji osim nadzora zakonitosti uključuje nadzor svrshodnosti, djelotvornosti, ekonomičnosti, adekvatnosti unutarnjeg ustrojstva, osposobljenosti službenika i drugo. Ukratko, riječ je o mnogo širem, intenzivnijem i zapravo ničim ograničenom nadzoru.

Službenici i namještenici u gradskim uredima Zagreba smatraju se državnim službenicima i namještenicima te su njihova prava, dužnosti i odgovornosti, uključujući disciplinsku (stegovnu) odgovornost, regulirani zakonom. Na drugoj strani, zaposleni u upravnim tijelima drugih gradova smatraju se lokalnim službenicima, a njihov je status, plaćanje i napredovanje reguliran odlukama gradskih vlasti.

Da takva podređenost Grada Zagreba središnjoj vlasti nije samo formalna, pokazala su zbivanja za vrijeme tzv. zagrebačke krize (1995-1997), kad je Predsjednik Republike odbio potvrditi čak četiri kandidata za zagrebačkog gradonačelnika i na kraju sam imenovao gradonačelnicu, ignorirajući političku volju većine u Gradskoj skupštini. U istom razdoblju Vlada je bila donijela odluku o raspuštanju "nepoćudne" Gradske skupštine, ali je Ustavni sud koji se tada još smatrao nadležnim, tu odluku Vlade ukinuo kao nezakonitu.

Takva ovisnost uprave jednog velikog grada o središnjoj vlasti danas je u svijetu anakronizam te ju nalazimo još samo u nerazvijenim zemljama odnosno nedemokratskim režimima. U onim europskim parlamentarnim monarhijama u kojima je pravo vladara da potvrđuje izbor gradonačelnika još uvijek na snazi (kao npr. u Belgiji), već preko pola stoljeća uvriježila se praksa da vladari samo formalno potvrđuju izbor gradskih čelnika, dosljedno poštujući volju većine u gradskim vijećima. Čak je i Pariz, koji je prije istican kao rijetki europski primjer podčinjavanja glavnog grada središnjoj vlasti, sredinom 1980-ih godina dobio punu autonomiju te posve samostalno bira svoga gradonačelnika.



Prema tome, kao jedan od važnih koraka prema demokratizaciji političko-upravnog sustava Hrvatske, potrebno je Grad Zagreb osloboditi državnog tutorstva i dati mu punu autonomiju. To znači u prvom redu samostalni izbor gradonačelnika i njegovu isključivu odgovornost prema tijelu koje ga je izabralo. I drugo, osamostaljivanje gradske uprave u odnosu prema središnjoj državnoj upravi i njezino potpuno podređivanje gradskoj vlasti, uz zadržavanje prava središnjih organa da prema njoj, jednako kao prema upravi u drugim gradovima, provodi opći nadzor zakonitosti. Samo onda kad gradski uredi Zagreba obavljaju zakonom određene poslove državne uprave u tzv. prenesenom djelokrugu, tada s obzirom na te poslove mogu biti podvrgnuti jačem, upravnom nadzoru središnjih organa državne uprave. Takva autonomija nije u suprotnosti s posebnim statusom koji je za Zagreb predviđen u Ustavu Republike Hrvatske.

## *2. Odnos Zagreba i njegove okolice*

U postojećem sustavu nije zadovoljavajuće riješen odnos između Zagreba i njegove okolice, što uključuje problem teritorijalnih granica Grada te uređenje odnosa sa susjednim lokalnim vlastima u vezi s obavljanjem poslova koji su od zajedničkog interesa. Kao i za ostale probleme upravljanja, tako ni za taj nema idealnog rješenja, već treba pažljivo razmotriti dobre i loše strane svake solucije, odabrati onu koja je u danim okolnostima najprihvatljivija te, kad je uspostavljena, stalno raditi na njezinu unapređivanju. Zapravo je najlošija strategija provođenja učestalih i brzopletih promjena. A upravo je to činila središnja vlast, koja je u sedam godina promijenila čak tri različita režima reguliranja odnosa Zagreba i njegove okolice.

Najprije je zakonom iz 1992. godine primijenjena metoda aneksije dijelova okolnog područja. Zagreb je bio izdvojen iz županijskog ustroja, s tim da je u područje Grada uključen značajni dio tzv. zagrebačkog prstena, tako da je ono obuhvaćalo 1.705 km<sup>2</sup> i preko 930.000 stanovnika, a južna granica tog područja nalazila se na rijeci Kupi. U tom anektiranom području bilo je, među ostalim, i nekoliko većih gradskih naselja (Velika Gorica, Zaprešić i druga), ali bez ikakve vlastite samouprave. Posve je prirodno da je otuda došao snažan otpor takvom uređenju.

Tri godine poslije, 1997, odnos između Grada i njegove okolice uređen je po modelu dominacije. Grad je uključen u Zagrebačku županiju i time je

automatski izgubio županijske nadležnosti, a gradovi i naselja koji su prije bili u njegovu sastavu dobili su status jedinica lokalne samouprave. U tom smislu upravno područje Grada bitno je suženo, na otprilike jednu trećinu prijašnjeg teritorija. Zauzvrat, Zagrebu je u Zagrebačkoj županiji osigurana potpuna prevlast, i u predstavničkom tijelu, i u izvršnoj vlasti. Skupština Zagrebačke županije bila je sastavljena od 50 članova Gradske skupštine Zagreba i 30 članova izabranih izvan područja Grada. Gradonačelnik Zagreba bio je po funkciji župan Zagrebačke županije, njegovi zamjenici ujedno su obnašali funkcije podžupana, a samo jedan podžupan trebao se birati iz ostalog područja Županije. I taj je model izazvao nezadovoljstvo lokalnih vlasti na izvangradskom području te čitav niz administrativnih problema u razgraničenju poslova između gradskih i županijskih ureda.

Vjerojatno se zbog toga 1997. godine otišlo u drugu krajnost te je primijenjena metoda separacije Grada od okolice, uz mogućnost međusobne suradnje na ravnopravnoj osnovi. Naime, ponovno je Zagreb izdvojen iz Zagrebačke županije i vraćen mu je status županije, ali sada u znatno užem teritorijalnom opsegu. Gradsko područje obuhvaća 640 km<sup>2</sup> površine na kojoj živi oko 777.000 stanovnika, a to znači da je u sastav Grada, pored užeg gradskog područja, ušao niz malih prigradskih naselja (jedina iznimka su Sesvete koje broje oko 35 tisuća stanovnika). Problemi u međusobnim odnosima između Grada i Županije trebali bi se rješavati putem zajedničkog vijeća koje je sastavljeno na paritetnoj osnovi: po dva člana tog vijeća biraju Gradska i Županijska skupština, a gradonačelnik Zagreba i župan Zagrebačke županije članovi su tog tijela po položaju te se u predsjedanju vijećem smjenjuju svaka tri mjeseca. Na to vijeće Gradska i Županijska skupština odnosno njihova poglavarstva mogu prenijeti ovlasti iz svojega djelokruga, a tada su odluke zajedničkog vijeća obvezatne za Grad i Županiju. Iz dostupne literature o komparativnim iskustvima nije poznat nijedan primjer takvog uređenja odnosa između velikog grada i njegove okolice.

Može se zaključiti da je upravljanje metropolitanskim područjem Zagreba ostalo neriješen problem. U zadovoljavanju čitavog niza svojih potreba građani Zagreba ovise o svojoj bližoj okolini. S druge strane, nema sumnje da veliko područje, koje se ne može izjednačiti sa Zagrebačkom županijom, u raznim aspektima gravitira Zagrebu. U tom smislu između Zagreba i njegove okolice postoje zajednički interesi, ali i čitav splet međuovisnosti koji

uključuju različite, pa i suprotne interese koje treba trajno usklađivati. Teško je vjerovati da je opisano paritetno vijeće bez vlastitih nadležnosti, čak i kad bi ono stvarno funkcioniralo, adekvatni oblik za rješavanje zajedničkih problema i uspješno upravljanje širim zagrebačkim područjem.

U svijetu se taj problem rješava putem različitih oblika metropolitanske uprave koja je obično izgrađena na više razina i nije ograničena postojecom teritorijalnom podjelom. Trebalo bi ta iskustva proučiti i uz odgovarajuće adaptacije primijeniti na uređenje odnosa između Zagreba i njegove okolice. Tim su putem pošle i druge zemlje sa slabo razvijenim sustavima lokalne samouprave. Turska je, na primjer, za svoje velike gradove koristila model metropolitanske uprave Toronta. Za zagrebačku bi situaciju vjerojatno bila primjerenijim uzorom metropolitanska uprava Stockholma. To prije svega zato što su Zagreb i Stockholm gradovi približno iste veličine. Osim toga, zato što se u tom modelu uspjelo sačuvati razmjerno visok stupanj autonomije lokalnih jedinica na izvangradskom području, a baš je to pitanje bilo kamen spoticanja dosadašnjim nastojanjima da se Grad jače poveže sa svojom okolicom.

### 3. Upravljanje na razini Grada kao cjeline

U postojećem sustavu upravljanja Gradom glavne su funkcije povjerene Gradskoj skupštini, gradonačelniku i poglavarstvu. Odnosi između tih tijela uređeni su po načelu diobe vlasti u varijanti parlamentarnog modela, s time da je ravnoteža između predstavničkog tijela i izvršnih organa značajno poremećena u korist izvršne vlasti.

Glavne funkcije Gradske skupštine jesu funkcija odlučivanja (donosi Statut, odluke i druge opće akte, proračun, i drugo), izborna funkcija (bira gradonačelnika, članove poglavarstva i druge) te funkcija političkog nadzora nad izvršnim tijelima (može izglasati nepovjerenje gradonačelniku, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini, nakon čega su oni dužni podnijeti ostavku). Načelno gledajući, to su važne funkcije, ali su u njihovu obavljanju Gradskoj skupštini postavljena značajna ograničenja. U donošenju niza važnih odluka (npr. proračuna) ona je formalno vezana inicijativom Gradskog poglavarstva. A i onda kad neku odluku mogu predložiti vijećnici, Gradsko poglavarstvo ima pravo i dužnost da se o tom prijedlogu izjasni te da se

usprotivi donošenju odluke. Izbor izvršnih tijela doduše ovisi o stranačkoj konstelaciji u Gradskoj skupštini, jer se traži apsolutna većina, ali je taj izbor bitno određen voljom središnje državne vlasti, jer gradonačelnika i njegove zamjenike treba, na prijedlog Vlade, potvrditi šef države (v. *supra*). Tek kad je potvrđen, gradonačelnik može predložiti članove Gradskog poglavarstva, pri čemu je potpuno samostalan. Gradska skupština može njegov prijedlog prihvatiti ili odbiti, ali ga ne može mijenjati. U provođenju političkog nadzora nad izvršnim tijelima članovi Gradske skupštine mogu izglasati nepovjerenje gradonačelniku ili poglavarstvu u cjelini, ali tada riskiraju svoje mandate. Naime, ako u roku od 15 dana od izglasavanja nepovjerenja Gradska skupština ne izabere novog gradonačelnika i poglavarstvo, tada gradonačelnik kojemu je izglasano nepovjerenje može raspustiti Gradsku skupštinu. S obzirom na to da je riječ o relativno kratkom roku u kojem se mora izabrati novo gradsko vodstvo te da odluka o nepovjerenju starom vodstvu ne implicira nužno suglasnost vijećnika o sastavu novog, lako se može dogoditi da taj sukob između predstavničkog tijela i izvršnih organa završi prijevremenim izborima.

Na drugoj strani, u rukama gradonačelnika koncentrirane su jake formalne ovlasti. On je nositelj izvršne vlasti u Gradu te u tom svojstvu sastavlja Gradsko poglavarstvo, predsjedava mu i rukovodi njegovim radom, imenuje i razrješava pročelnike gradskih upravnih tijela, itd. Gradonačelnik je zakonski zastupnik Grada kao pravne osobe te je jedini ovlašten sklapati pravne poslove u ime Grada, odnosno podijeliti punomoć za zaključivanje takvih poslova. Premda ne vodi Gradsku skupštinu, gradonačelnik prema njoj nastupa u ulozi nadzornika zakonitosti te ima pravo zadržati od izvršenja opći akt skupštine ako smatra da je njime povrijeđen zakon ili drugi propis, zatražiti od skupštine da ukloni uočene nedostatke, a ako ona to ne učini, o tome obavijestiti Vladu. Konačno, posebnoj poziciji gradonačelnika Zagreba pridonosi i to što je on predstavnik državne vlasti u Gradu, odgovoran za obavljanje poslova državne uprave. Prema lokalnim predstavnicima u Gradskoj skupštini gradonačelnik se uvijek može postaviti kao zaštitnik državnih interesa koji su iznad i ispred lokalnih interesa.

U sjeni takve snažne pozicije gradonačelnika djeluje Gradsko poglavarstvo. Gradonačelnik odabire članove Poglavarstva, a kad ih Gradska skupština odobri, predsjedava i rukovodi radom Poglavarstva. Kad on podnese ostavku,

automatski slijedi ostavka cijelog Poglavarstva. Doduše Poglavarstvo ima neke svoje samostalne nadležnosti, posebno u vezi s upravljanjem imovinom te prihodima i rashodima proračuna. Budući da o tim i drugim pitanjima Poglavarstvo odlučuje većinom glasova, teorijski je moguće da u njemu gradonačelnik ostane u manjini. Ali tada mu još uvijek ostaje mogućnost ostavke kao sredstvo pritiska na članove Poglavarstva.

Glavna slabost takvog uređenja odnosa među tijelima Grada je u tome što su velike ovlasti dane funkcionaru koji nema samostalnog političkog mandata, već svoj mandat izvodi iz predstavničkog tijela. Činjenica jest da su komparativna iskustva pokazala da je snažno političko vodstvo u velikim gradovima važan integrativni faktor. Ali takvo vodstvo mora imati vlastiti politički autoritet i odgovornost, a ne skrivati se iza leđa stranačke većine u Gradskoj skupštini. Drugim riječima, takvog jakog gradonačelnika trebali bi birati neposredno građani. Uostalom u tom smislu su promjene u sustavu upravljanja svojim lokalnim jedinicama provedene u Italiji, gdje su komunalni načelnici podvrgnuti neposrednim izborima. Alternativa je da se funkcije gradonačelnika smanje te da se on učini ovisnijim o Gradskoj skupštini. Poseban problem položaja gradonačelnika proizlazi iz njegove dvojake uloge: on je istodobno lokalni izvršni funkcionar i predstavnik države. To mu nameće teško ostvarive zahtjeve dvostruke lojalnosti, a ujedno mu možda pruža mogućnost manipuliranja vlastitom odgovornošću.

#### *4. Teritorijalna samouprava u Zagrebu*

Stupanj sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju u Gradu Zagrebu niži je od bilo kojeg grada u Hrvatskoj. Sve su upravljačke funkcije centralizirane u tijelima na razini Grada kao cjeline. Nisu uspostavljeni, inače zakonom predviđeni, oblici mjesne samouprave, gradske četvrti i mjesni odbori. Na taj su način građani Zagreba prikraćeni u svojem pravu na lokalnu samoupravu, a to je njihovo pravo reducirano na sudjelovanje u izborima za članove Gradske skupštine svake četvrte godine.

U prijedlogu Statuta Grada Zagreba iz lipnja 1998. godine bilo je doduše predviđeno formiranje 17 gradskih četvrti u kojima bi građani, na način određen posebnom gradskom odlukom, birali članove vijeća (od 11 do 19 članova, ovisno o broju stanovnika) kao tijela mjesne samouprave na užim

dijelovima Grada. Nadalje, bilo je predviđeno da se u okviru gradskih četvrti formiraju mjesni odbori sa svojim vijećima. Ali ta teritorijalna decentralizacija lokalne samouprave nije bila provedena sve do 2000. godine. Osim toga, oblici mjesne samouprave nemaju status lokalnih jedinica ni svojstvo pravne osobe, već se mogu baviti vrlo ograničenim zadacima koje bi Grad Zagreb na njih prenio. U tom smislu upravljanje Zagrebom slijedi obrazac centralističkog upravljanja državom.

Prije 1990. godine područje Zagreba bilo je podijeljeno na 14 općina, od čega je 10 bilo na užem gradskom području, a 4 (Velika Gorica, Zaprešić, Samobor i Sesvete) u širem području. Te su općine bile povezane u Gradsku zajednicu općina Zagreb. Težište upravljanja lokalnim poslovima bilo je na općinama, dok su samo neke, uglavnom nevažne funkcije bile povjerene Gradskoj zajednici. Taj je iznimno decentralizirani sustav upravljanja Zagrebom bio podvrgnut temeljitoj i oštroj kritici, uz prijedloge da se ojačaju integrativne funkcije i mehanizmi na razini Grada kao cjeline<sup>3</sup>.

Nakon 1990. godine otišlo se u drugu krajnost. Općine su na području Zagreba ukinute, a sve su njihove funkcije prenesene na gradska tijela. Sustav upravljanja u Zagrebu maksimalno je centraliziran, do mjere koja nije samo dovela u pitanje mogućnost participacije građana, već je upitna i s gledišta racionalnosti.

Vrijeme je da se sa sustavom upravljanja u Zagrebu prestane neodgovorno eksperimentirati te da se nađe odgovarajuća sredina između krajnje centralizacije i potpune decentralizacije toga sustava. Od komparativnih iskustava vrlo je interesantno iskustvo talijanskih velikih gradova koji su, predvođeni Bolognom, razvili efikasan i demokratičan sustav teritorijalne decentralizacije. Bilo bi dobro takva iskustva proučiti te ih uz odgovarajuće adaptacije primijeniti.

#### IV. Zaključak

Teritorijalna organizacija lokalne i regionalne samouprave koja je postojala u Hrvatskoj omogućila je centralističko upravljanje javnim poslovima. Obilježena je relativno malim općinama, formalno politipskom strukturom

<sup>3</sup> V. npr. izvještaj u Delegatskom listu Skupštine Grada Zagreba br. 228 od 22. 12. 1989.

(općine i gradovi), dvostupanjskom organizacijom sa županijama kao drugim stupnjem te vrlo značajnom ulogom župana kao predstavnika državne vlasti u nadzoru svih lokalnih jedinica na teritoriju županije.

Premda su općine u prosjeku male, pretežno seoske lokalne jedinice koje se u načelu osnivaju za više naseljenih mjesta, razlike u pogledu veličine među njima vrlo su izražene. Razlike u veličini još su mnogo izraženije u kategoriji gradova, prvenstveno zato što su u praksi probijena oba glavna kriterija za dobivanje statusa grada, populacijski i administrativni, dok je iznimna mogućnost da se status grada dodijeli naselju koje ima određeno posebno značenje u praksi postala pravilo. Velike razlike postoje i u kategoriji županija. Općenito, razvoj teritorijalne organizacije obilježen je povećavanjem broja lokalnih jedinica.

Na tako utvrđenom stanju utemeljene su i glavne preporuke u reformi teritorijalne organizacije. Potrebno je zaustaviti tendenciju umnožavanja osnovnih lokalnih jedinica (općina i gradova) uz razvoj indirektnih metoda usmjerenja prema povezivanju i okrupnjivanju općina. Većim bi gradovima trebalo povećati samostalnost i odgovornost, čak i izdvajanjem iz sastava županija i dodjeljivanjem županijskih ovlasti. U pogledu županijskog ustrojstva potrebno je razdvojiti obavljanje poslova državne uprave putem županijskih ureda i područnih jedinica središnje državne uprave od obavljanja regionalnih samoupravnih poslova te postupno broj županija približiti broju prirodnih i povijesnih regija.

U pogledu položaja Grada Zagreba i njegove samouprave utvrđena su četiri osnovna pitanja uz određene preporuke za njihovo poboljšanje. Što se tiče odnosa sa središnjom vlašću i upravom, može se konstatirati da Zagreb ima najmanji stupanj autonomije od svih gradova u Hrvatskoj. Zato ga je potrebno osloboditi državnog tutorstva i dati mu primjerenu autonomiju, ponajprije samostalnim izborom gradonačelnika i njegovom ovisnošću o gradskoj skupštini, kao i osamostaljivanjem gradske uprave u odnosu prema središnjoj državnoj upravi te njezinim političkim podređivanjem isključivo gradskoj vlasti.

U odnosu Grada i njegove okolice bila je primijenjena aneksija okolnog područja (1992-1995), dominacija u sklopu Zagrebačke županije (1995-1997) te odvajanje od okolice i rješavanje zajedničkih pitanja kroz paritetno

sastavljeno vijeće (od 1997. nadalje). Niti jedan od tih aranžmana nije se pokazao uspješnim. Moguće rješenje odnosi se na uspostavljanje višeslojne metropolitanske uprave po uzoru na metropolitansku upravu Stockholma, koji je sličan Zagrebu po veličini, osobito zato što se kod te uprave omogućilo očuvanje autonomije lokalnih jedinica u okolici Stockholma.

Analiza sustava upravljanja na razini Grada kao cjeline pokazala je premoćnu poziciju gradonačelnika, kako u odnosu prema Gradskoj skupštini tako pogotovo u odnosu prema Gradskom poglavarstvu. Glavni je problem, međutim, u tome što gradonačelnik nema samostalnog političkog mandata, nego ga bira skupština. Respektirajući potrebu da se Grad integrira snažnim političkim vodstvom, predlaže se neposredni izbor gradonačelnika kojim bi on stekao vlastiti politički legitimitet i autoritet.

U pogledu mogućnosti sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju, one su manje nego u ostalim lokalnim jedinicama u Hrvatskoj, čime Zagreb slijedi obrazac centralističkog upravljanja uspostavljen na razini čitave Hrvatske. Teritorijalna decentralizacija Zagreba nije provedena u razdoblju dužem od sedam godina, s tim da oblici tzv. mjesne samouprave nemaju pravnu osobnost ni status lokalnih jedinica te mogu imati samo vrlo ograničeno značenje. Predlaže se izgraditi takav sustav koji bi uspostavio potreban omjer centralizacije i decentralizacije, efikasnosti i demokratičnosti.

## TERRITORIAL BASIS OF THE LOCAL AND REGIONAL SELF- GOVERNMENT WITH SPECIAL REGARD TO THE POSITION OF THE CITY OF ZAGREB AND ITS SELF-GOVERNMENT

### *Summary*

*The territorial organization of local and regional self-government which existed in Croatia led to centralistic administration of public affairs. The situation with regard to the position of municipalities, towns or cities and counties has been analysed and basic tendencies of the reform of the territorial organization are proposed. The position and main systemic problems of the City of Zagreb administra-*



*tion have been explained in particular and possible improvements are suggested. The territorial organization is only formally polytypical, since in reality differences in the status of municipalities and towns or cities are almost insignificant, two-tier, counties being units of the second tier, with a great number of small municipalities. In each category of local units, from municipalities through towns or cities to counties, there are very considerable differences in size among particular units. It is proposed to stop the tendency of multiplying basic local units (municipalities and towns or cities), widen independence and responsibility of larger towns and gradually reform the organization of counties.*

*The main systemic problems of the City of Zagreb have not been solved satisfactorily. Zagreb is under the tutorship of the central state government, its relations with the closer surrounding area are regulated badly, influence on the city level is concentrated within the executive bodies, particularly the mayor whose responsibility is questionable, and not even incomplete decentralisation in the form of local self-government within the area of the City has been established for more than seven years. It is proposed to establish such a system which would combine elements of strong and efficient political leadership and an appropriate level of democracy, with the direct election of the mayor by citizens, independence of the city administration of the central state administration as well as multilevel metropolitan administration which would ensure the realization of the interests of the City, but also its close surrounding area.*

*Key words: local self-government - Croatia, territorial basis of local self-government, the City of Zagreb*