

DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ UZ KOMPARATIVNI PRIKAZ U EUROPSKOJ UNIJI

Mijić, Manuela

Undergraduate thesis / Završni rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of
Sibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:443001>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-03**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNI STUDIJ
PREEDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Manuela Mijić
DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ UZ KOMPARATIVNI
PRIKAZ U EUROPSKOJ UNIJI
Završni rad

Šibenik, 2020.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNI STUDIJ
PREEDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ UZ KOMPARATIVNI
PRIKAZ U EUROPSKOJ UNIJI

Završni rad

Kolegij: Lokalna samouprava

Mentor: Ivan Rančić mag. Iur. V. Predavač

Studentica: Manuela Mijić

Matični broj studenta: 1219059393

Šibenik, rujan 2020.

Veleučilište u Šibeniku
Upravni odjel
Preddiplomski stručni studij Upravni studij

Završni rad

**DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ UZ KOMPARATIVNI PRIKAZ U
EUROPSKOJ UNIJI**

MANUELA MIJIĆ

Čitluk 38, Sinj 21230, melamijic007@gmail.com

Sažetak rada

U Hrvatskoj su 2001. godine doneseni novi propisi kojima se nastoje uvesti nove promjene u sustav državne uprave i lokalne samouprave, a tim se propisima nastoji provesti decentralizacija pojedinih poslova državne uprave koji bi se kasnije prenijeli u djelokrug lokalne i područne samouprave. Decentralizacija je proces vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći. Za decentralizaciju se može reći da je i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave, a razlog njenog početka je, kako u Hrvatskoj tako i u drugim zemljama, politički i tehnički ustroj države. Decentralizacija velikih gradova u Europi započela je u drugoj polovici 20. stoljeća, a cilj joj je bio priznavanje razlike interesa između građana u različitim dijelovima grada te povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima. U ovom radu će se analizirati stanje decentralizacije u njemačkim, talijanskim, francuskim i britanskim gradovima, kao i u gradovima baltičkih, balkanskih i srednjoeuropskih zemalja.

Rad je pohranjen u:

Ključne riječi: decentralizacija, lokalna samouprava, Europske zemlje, DJU...

Mentor: Ivan Rančić, mag. Iur. V. Predavač

Rad je prihvaćen za obranu:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik
Department of Administration
Professional Undergraduate Studies of Administration

Final paper

DECENTRALIZATION IN CROATIA WITH A COMPARATIVE OVERVIEW IN THE EUROPEAN UNION

MANUELA MIJIĆ

Čitluk 38, Sinj 21230, melamijc007@gmail.com

Abstract

In Croatia, new regulations were adopted in 2001 that seek to introduce new changes in the system of state administration and local self-government, and these regulations seek to decentralize certain state administration tasks that would later be transferred to the scope of local and regional self-government. Decentralization is a process of vertical division of power and limitation of political power. Decentralization can also be said to be an organizational model for increasing the efficiency of public administration, and the reason for decentralization, both in Croatia and in other countries, is the political and technical structure of the state. The decentralization of large cities in Europe began in the second half of the 20th century, and its goal was to recognize the difference of interest between citizens in different parts of the city, then increase citizen participation in the management of public affairs. This paper will analyze the state of decentralization in German, Italian, French and British cities, as well as in the cities of the Baltic, Balkan and Central European countries.

Paper deposited in: Polytechnic of Šibenik's library

Keywords: decentralization, local self-government, European countries, DJU...

Supervisor: Ivan Rančić, M.Sc. Iur. V. Lecturer

Paper accepted:

Sadržaj

1. UVOD	1
2. DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ	2
2.1. Glavni naglasci.....	2
2.2. Ciljevi projekta	3
2.3. Metodologija istraživanja	3
3. TENDENCIJE I SPECIFIČNE OKOLNOSTI	4
3.1. Globalni trendovi.....	4
4. LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ	5
4.1. Faze razvoja	6
4.2. Stanje i karakteristike teritorijalne organizacije	7
5. CENTRALNA UPRAVA	8
5.1. Decentralizacija i demokratizacija u Hrvatskoj.....	9
6. POČETNO STANJE I SMJERNICE ZA DECENTRALIZACIJU	10
7. STANJE SUSTAVA DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE NA POČETKU 2000. GODINE	11
7.1. Sustav državne uprave.....	11
7.2. Sustav lokalne samouprave	12
7.3. Projekt DJU	13
7.4. Problemi u provedbi decentralizacije.....	14
7.5. Najveći problemi decentralizacije po područjima	14
7.6. U kojim bi upravnim područjima trebalo pokrenuti proces decentralizacije?...	15
8. DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA	16
9. EUROPSKA ISKUSTVA U DECENTRALIZACIJI UPRAVLJANJA VELIKIM GRADOVIMA	19
10. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA U GLAVNIM RAZVIJENIM EUROPSKIM ZEMLJAMA	20
10.1. Njemačka.....	20
10.2. Francuska.....	22
10.3. Italija	23
10.4. Velika Britanija	25

10.5. Švedska.....	26
11. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA KOJE SU POSTALE ČLANICE EUROPSKE UNIJE	27
11.1. Baltičke zemlje.....	27
11.2. Srednjoeuropske zemlje.....	27
11.3. Balkanske zemlje	28
12. ZAKLJUČAK.....	29
13. LITERATURA	30

1. UVOD

Za svoj rad odabrala sam temu „Decentralizacija u Hrvatskoj uz komparativni prikaz u Europskoj uniji“ iz svoje znatiželje koja me vodila u sam smisao rada lokalne samouprave i njeno daljnje poboljšanje i razvijanje. Smatram da većina građana Republike Hrvatske ne zna sam izvor rada javne uprave pa tako i lokalne samouprave. Ovim radom želim dočarati razvoj i rješenje problema u našoj lokalnoj samoupravi te iznijeti mišljenje i usporedbu vezanu za lokalne samouprave Europske unije, točnije za najrazvijenije gradove Europske unije.

Pisati ću o decentralizaciji u Hrvatskoj te o decentralizaciji u Europskim zemljama, točnije u Europskoj uniji. Također ću spomenuti cilj, smisao i razloge provedbe procesa decentralizacije. Decentralizacija je postala neizostavan dio svih sustava lokalne samouprave, a razlog njenog početka je, i politički i tehnički, pa se mnoga pitanja pojavljuju povezana, no u prvi plan postavljaju se pitanja vezana za teritorijalnu podjelu, broj jedinica i stupnjevanje. U Hrvatskoj nakon višestranačkih izbora 1990. godine tj. donošenja Ustava Republike Hrvatske (22. prosinca 1990.-godine), naša je uprava prvi put u cjelini bila uređena propisima Hrvatskog sabora. Problemi koji se konstantno javljaju u svim upravnim sustavima nisu jedini problemi koji su zahvatili Hrvatsko područje. Naime, naša država se već u početku borila i s ostalim povijesnim problemima kao što su borba za samostalnost i prijelaz u višestranački i politički sustav. U takvim uvjetima se može reći da je donesen Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi 1992. godine. Te iste godine je ustrojen sustav lokalne samouprave, a sljedeće godine su održani prvi lokalni izbori po novom ustroju. Pitanje lokalne samouprave u Hrvatskoj jedno je od važnih elemenata reforme društva, ekonomije i politike.

Decentralizacija je prazan politički zahtjev ako se u obzir ne uzmu i konkretne okolišne okolnosti: obrazovanost, poštenje i iskustvo nositelja, spremnost na odgovornost i zrelost institucija kontrole javne vlasti, tehnološki i informatički napredak, veličina, ekonomska situacija i drugo (Josip Kregar).

Decentralizacija velikih gradova u Europi započela je u drugoj polovici 20. stoljeća, a cilj joj je bio priznavanje razlike interesa između građana u različitim dijelovima grada te povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima. U ovom radu ću usporediti i analizirati stanje decentralizacije u njemačkim, talijanskim, francuskim i britanskim gradovima, kao i u gradovima baltičkih, balkanskih i srednjoeuropskih zemalja.

2. DECENTRALIZACIJA U HRVATSKOJ

Tenzija za koju se može reći da se nalazi između centralizacije i decentralizacije je obilježje svakog sustava ljudske suradnje i poslovne povezanosti ljudi koja se sastoji od dvaju ili više elemenata. Također se može reći da u odnosu na središnje države i jedinice teritorijalne samouprave postoji opreka između decentralizacije i centralizacije koja se uvijek postavlja kao prisutna tenzija. Svaka promjena propisa koji ujedno i uređuju neko upravno područje ima potencijal da lokalnim jedinicama daje ili oduzme određene vlasti.

Decentralizacija je u lokalnoj samoupravi postala neizostavan dio svih sustava lokalne samouprave, a Republika Hrvatska od toga također nije izuzeta s time da se u Republici Hrvatskoj ne pristupa na način koji je poželjan za razvoj cjelokupne teritorijalne samouprave.¹

2.1. Glavni naglasci

- Proces sustavne decentralizacije započeo je u Hrvatskoj izmjenama Ustava i zakona iz 2000.g. Točnije se može reći da je proces započeo 2001.g. kada je započela decentralizacija u upravnim područjima obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.
- Decentralizacija je zapravo proces kojeg država (središnja) ne vodi na smislen i isplaniran način, već se on odvija stihijski, drugim riječima odvija se bez unaprijed smislenog plana i strategije.
- U nedavnom istraživanju o decentralizaciji, točnije o istraživanju stavova lokalnih jedinica, sudjelovalo je 43% općina i gradova u Hrvatskoj.
- Jedinice lokalne samouprave ne vide pretjeranu korist od procesa decentralizacije baš zbog nedostatka vođenja procesa i slabog kapaciteta koji je nastupio. Trećina ispitanih jedinica uopće ne želi preuzeti decentralizirane funkcije.²

¹ <https://tripalo.hr/> - Mirko Tripalo

² <https://tripalo.hr/decentralizacija-u-hrvatskoj-stance-i-perspektiva>

2.2. Cijevi projekta

Temeljna smisao istraživanja, ujedno i sam cilj istraživanja, bila je otkriti stvarno stanje decentralizacije u Hrvatskoj sa stajališta jedinica lokalne samouprave tj. općina i gradova.

Istraživanje je imalo čak nekoliko glavnih ciljeva od kojih je prvi cilj bio utvrditi stanje procesa decentralizacije sa stajališta jedinica lokalne samouprave tj. općina i gradova u cijeloj Hrvatskoj.

Drugi cilj je bio da se dade odgovor na pitanje „Koja je perspektiva same decentralizacije u zakonodavnom okviru koji uređuje lokalnu samoupravu?“.

Sljedeći cilj je bio ukazati na konkretne probleme u pojedinom upravnom području kako bi se zakonodavcu mogao dati uvid o tome s kojim se stvarnim problemima susreću lokalne samouprave u procesu decentralizacije.

Na završetku davanja ciljeva, istraživanjem su se htjele dati i nekakve smjernice po kojima bi se provodila budućnost provođenja procesa decentralizacije u Hrvatskoj.³

2.3. Metodologija istraživanja

Hipoteze su glavna bit samog istraživanja decentralizacije. Kad kažem na hipoteze mislim zapravo na nekoliko temeljnih istraživačkih pretpostavki.

U procesu samog istraživanja decentralizacije nastojale su se provjeriti dvije temeljne hipoteze odnosno pretpostavke. Prva hipoteza je bilo uvjerenje da je decentralizacija proces koji se ne vodi na strateški način nego se odvija po inerciji (manje-više).

Druga hipoteza glasi da jedinice lokalne samouprave ne vide „nažalost“ pretjeranu korist od dosadašnjeg procesa baš zbog već spomenutog razloga, a to je slab kapacitet i odsutnost vođenja procesa.

Istraživanje je provedeno na osnovi ankete putem koje su ispitani stavovi lokalnih jedinica (općina i gradova) o decentralizaciji koja je provedena 2001.godine. Anketno ispitivanje objavljeno je online upitnikom od studenoga 2017.g. do kraja siječnja 2018.god.⁴

³ <https://tripalo.hr/decentralizacija-u-hrvatskoj-stanje-i-perspektiva>

⁴ <https://tripalo.hr>

Istraživanje je obuhvatilo dva aspekta evaluacije decentraliziranih upravnih područja, evaluacije raspodjele odgovornosti između različitih razina vlasti u svakom upravnom području te ključnih problema u evaluiranim upravnim područjima.

3. TENDENCIJE I SPECIFIČNE OKOLNOSTI

Centralizacija i decentralizacija samo su promjenjiv odnos suprotstavljenih zahtjeva, ali ne i konačno rješenje. Iako se o centralizaciji često govori da se njoj ističe nužna integracija, a u decentralizaciji da se inzistira na fleksibilnosti, lokalizaciji poslova, približavanju službi korisnicima i odlučivanju građana, može se reći da se prije radi o političkim parolama i političkim prioritetima. Međutim postoji nekoliko važnih društvenih, ekonomskih i političkih promjena koje ujedno važe i za kontigentne uzroke promjena s kojima se suočava lokalna uprava, a to su: Globalni trendovi i Hrvatske specifičnosti.⁵

3.1. Globalni trendovi

Kod globalnih trendova u prvom planu je proces globalizacije koji ne označava samo nastanak ekonomskih veza već i prepoznavanje činjenice da je svijet sustav u kojemu promjene u jednom elementu mijenjaju i one dijelove koji su fizički udaljeni, no sustavno povezani. Od tih bitnih promjena mogu se izdvojiti zagađenje, klimatske promjene, politička nestabilnost, bolesti, ekonomska recesija koji utječu na svaku točku promjene sustava. Globalizacija kao proces mijenja logiku lokalnih poslova, planove, razvoj, tradicije pa čak i stilove života. Za države u razvijenim zemljama može se sa sigurnošću reći da vode brigu o novoj situaciji nastaloj procesom globalizacije te da nastoje svoju strukturu i metode tome prilagoditi.⁶

Smjernice koje bi mogle pomoći u daljnjem budućem razvoju uprave su:

- ograničenje ukupnog opsega javnog sektora,
- daljnja privatizacija,

⁵ <https://tripalo.hr>

⁶ 9 E. Pusić, Država i državna uprava, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, str. 273. – Josip Kregar

- daljnja komercijalizacija (pretvaranje javnih organa u društva načelno izjednačena s gospodarskim organizacijama),
- daljnje prenošenje ovlasti na regionalne i lokalne institucije,
- uvođenje mehanizma tržišnog tipa u javnu upravu,
- suženje uloge središnjih državnih organa državne uprave,
- uvođenje sustavnog planiranja i kontrole uspješnosti,
- restrukturiranje financija i politike osoblja,
- uvođenje novih načela i metoda podzakonskih akata,
- poboljšanje odnosa s građanima i poduzećima,
- iskorištenje informatičke tehnologije..⁷

4. LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ

Sustav, kakvog danas imamo, lokalne samouprave u Hrvatskoj ustrojen je 1992. godine donošenjem „Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi“ (Narodne novine, 90/92).⁸

U ožujku, 2001. godine usvojen je novi zakonski okvir djelovanja lokalne samouprave, no zadatak decentralizacije time se ne remeti odnosno ne iscrpljuje.

Međutim, dosadašnje mjere koje su bile poduzete nisu dovoljne. Decentralizacija se nastavlja. Hrvatski sustav lokalne samouprave nalazi se u dubokoj financijskoj te upravnoj i političkoj krizi.

Nalaže se da se proces reforma treba nastaviti skup što zapravo znači da lokalnu samoupravu treba postaviti tako da se prizna postojanje legitimnih lokalnih interesa, te da se također omogući i približavanje građana procesu odlučivanja (preuzimanje odgovornosti građana u upravljanju javnim poslovima).

⁷ E. Pusić, Država i državna uprava, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, str. 273.

⁸ Josip Kregar



4.1. Faze razvoja

Analizirati ću tri faze razvoja hrvatske lokalne samouprave u razdoblju nakon osamostaljenja.

Lokalna samouprava u samostalnoj Hrvatskoj razvijala se u tri temeljne faze:

1. prva faza obuhvaća razdoblje 1990.–1993.,
2. druga 1993.–2001.,
3. treća 2001.–2010.

1. faza:

Lokalna je samouprava zadržala je institucionalni okvir iz socijalističkog perioda. Zadržane su jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije, a uz njih i njihovi predstavnički i izvršni organi. Riječ je bila o sto općina i Gradu Zagrebu kao jedinstvenoj općini (od 1. siječnja 1991.godine).⁹ Predstavnička tijela su bile skupštine vijeća koje su birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom vijeća. Skupštine su bila trodjelna tijela sastavljena od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica. U tom su institucionalnom okviru bili provedeni i prvi višestranački izbori u svibnju 1990., kojima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica općina i Sabor.

⁹ Zakon o spajanju općina s područja Gradske zajednice Zagreb i prestanku Gradske zajednice Zagreb (NN 47/90) utemeljena je nova »općina Grad Zagreb« (čl. 1/1.)

2. faza:

Dana 29. prosinca 1992. godine doneseno je nekoliko zakona. Tim zakonima provedena je nova teritorijalna podjela te uveden novi sustav „lokalne samouprave i uprave“. Riječ je bilo o općinama (418) i gradovima (69) na razini lokalne samouprave te o županijama (20) na razini lokalne uprave i samouprave. Pored toga nastala su tj. utemeljena su dva autonomna kotara, Glina i Knin, koji međutim nisu nikad počeli funkcionirati zbog rata i kasnije institucionalnih promjena koje su zadesile našu državu.

Prvi su izbori, za predstavnička tijela novoformiranih jedinica, održali u proljeće 1993.g. Tijekom te faze osnovale su se nove lokalne jedinice. Minimalni krug odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS) ratificiran je 1997. tako da je Povelja počela obvezivati Hrvatsku od 1. veljače 1998.g.¹⁰

3. faza:

Donošenjem Ustavnih promjena 2000.g. stvoren je novi temelj razvoja lokalne samouprave, a Ustav definira županije kao jedinice područne odnosno regionalne samouprave te jamči širok samoupravni djelokrug u jedinicama lokalne samouprave (gradovi i općine). Trebalo je ipak dodatnih osam godina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti.¹¹

4.2. Stanje i karakteristike teritorijalne organizacije

Lokalna je razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji.¹² Organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj je zamišljena kao politipska, a to je ona u kojoj se tipovi lokalnih jedinica razlikuju po stupnju urbanizacije, a eventualno i po drugim kriterijima (npr. veličini mjerenoj brojem stanovnika i slično).¹³

Na razini lokalne samouprave od 1993. funkcioniraju općine i gradovi. Zakonskom su definicijom općine predviđene kao jedinice pretežno ruralnog karaktera. Osnivaju se u pravilu za više naseljenih mjesta prema načelu interesne homogenosti – zajednički interesi stanovnika apostrofirani su kao integrativni faktor tih jedinica. U početku je osnovano 418 općina s prosječno 4.734 stanovnika.

¹⁰ (NN – Međunarodni ugovori 14/97).

¹¹ (NN – MU 4/08).

¹² (Koprić, 2001: 422–423).

¹³ Pavić, 1998: 131; Ivanišević, 2006: 212–215).

Njihov je broj narastao na 420 koliko ih je bilo 1998., s prosječno 3.627 stanovnika, odnosno na 429, s prosječno 3.145 stanovnika, 2009. godine.¹⁴ Ukupno je dakle broj općina u razdoblju 1993.–2010. povećan 2,63%.

Danas u Republici Hrvatskoj postoji 126 gradova s prosječno oko 18.328 stanovnika. Posebno je važno napomenuti da se i općine, kod kojih se to očekuje po definiciji, ali i gradovi zapravo sastoje od više naselja. Tako se, primjerice, Grad Zagreb sastoji od 70 naselja, Split od 8, Osijek od 11, Križevci od 61, Vrbovec od 42, a Trilj od 26 naselja. Rijeka, Županja i Biograd na Moru su gradovi koji se sastoje samo od jednog naselja, Pula, Makarska, Rovinj, Otok i Vinkovci sastoje se od dva, Slavonski Brod, Vukovar i Opuzen od tri, itd.¹⁵

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika. Takvih je 15, bez Zagreba, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla, održavanjem javnih cesta te izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju te provedbom dokumenata prostornog uređenja.

5. CENTRALNA UPRAVA

Što se tiče centralne uprave u Hrvatskoj može se reći da je nastala zbog negativnih okolnosti koje su se takoreći nenadano desile u našoj državi 1990.-ih godina.

Samu povijest nastanka Republike Hrvatske više manje znamo svi. Zbog njene prošlosti i nedaća, Hrvatska uprava je već u početku bila suočena s posebnim okolnostima povijesnog trenutka, a to su: borba za samostalnost hrvatske države, prijelaz na višestranački politički sustav te prijelaz na tržišno gospodarstvo...

Nažalost, država je 1990.-ih bila uništena do temelja te je dio zemlje bio okupiran ratom i ratnim razaranjima, a sve je to kasnije dovelo do potrebe za formiranjem i učvršćivanjem svih dijelova upravnog sustava svojstvenih „samostalnoj državi“.

¹⁴ (Ivanišević et al., 2001: 185; Pavić, 2010: 114–115; Statistički ljetopis)

¹⁵ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/06

Zbog već spomenutih problema sustav lokalne samouprave je bio koncipiran što znači da je morao omogućiti i osigurati centralističko upravljanje javnim poslovima tj. uvesti centralnu upravu.

Nakon završetka rata i pokušaja uvođenja nečeg boljeg u hrvatski politički sustav u Republici Hrvatskoj se pojavila potreba za reformom sustava državne uprave i lokalne samouprave.

Ta se reforma trebala provoditi s olakšanjem te usmjeriti prema:

- novoj diferencijaciji i jačanju operativne neovisnosti uprave,
- dekoncentraciji vlasti,
- decentralizaciji političkog i upravnog sustava,
- jačanju lokalne samouprave (protuteža središnjoj državnoj vlasti)...¹⁶

5.1. Decentralizacija i demokratizacija u Hrvatskoj

Za dekoncentraciju se može reći da je skroz suprotna centralizaciji. Sami smisao dekoncentracije je razdvajanje vlasti (funkcionalno ili teritorijalno) jednog središnjeg centra na više različitih subjekata ili mjesta.¹⁷

Dekoncentracija se sastoji od više aspekata/ciljeva.

1. Prvi cilj je ujedno i najvažniji, a to je prijenos poslova s centralnih tijela državne uprave na dislocirana tijela državne uprave ili tijela lokalne samouprave .
2. Prijenos poslova s tijela državne uprave na subjekte koji formalno nisu dio državnoga upravnog sustava.
3. Prijenos poslova s tijela državne uprave na organizacije izvan sustava državne uprave.
4. Privatizacija javnih gospodarskih poduzeća, tj. prijenos javnih ovlasti na nedržavne organizacije. Npr. privatizacija dijela telekomunikacijskog sustava.

Pojedini poslovi državne uprave mogu se prenijeti na lokalne jedinice. Oni tada prestaju biti poslovi iz djelokruga državne uprave, a postaju poslovi iz samoupravnog djelokruga.

¹⁶ Teodor Antić Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

¹⁷ tumačenje navedenog pojma u ovom tekstu temelji se na Pusićevoj koncepciji (Pusić, 1997: 243–245).

Kod decentralizacije najpoznatija je vertikalna decentralizacija.

Vertikalna decentralizacija je posebna po tome što su njeni dugoročni ciljevi procesa ovisni tj. ovise o koncepciji (isključivo prihvaćenoj) uloge lokalnih jedinica u državi koje s obzirom na tu ulogu postaju:

- instrumentom državne vlasti (koncepcija upravne decentralizacije),
- protutežom državnoj vlasti,
- zamjenom za djelovanje državne vlasti (Ivanišević, 1998).¹⁸

6. POČETNO STANJE I SMJERNICE ZA DECENTRALIZACIJU

O potrebi za decentralizacijom u javnoj upravi i lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj započelo je ubrzo nakon nastanka naše države, a prvi koraci počeli su se već poduzimati krajem 1999. godine.

Pred sam kraj 1999. godine, kada se izmijenio „Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi“¹⁹, razdvojila se uloga župana kao čelnika državne uprave u županiji od čelnog dužnosnika županijske samouprave. Početkom primjene novog Zakona o vatrogastvu (NN 106/99)²⁰ vatrogasne postrojbe (postaje i ispostave) Ministarstva unutarnjih poslova postale su javne vatrogasne postrojbe općina i gradova prema njihovu sjedištu.

Novim Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 128/99) utvrđena je obveza jedinica lokalne samouprave da ustroje upravna tijela nadležna za geodetske poslove te da u svom proračunu osiguraju financijska sredstva za njihov rad, odnosno za obavljanje određenih poslova. Osim ostalih poslova, ta tijela trebaju osnovati i voditi katastar vodova koji su bili u djelokrugu tijela državne uprave. Međutim, ni u tom slučaju jedinicama lokalne samouprave nisu odmah prenesena i financijska sredstva za obavljanje tih poslova

Ozbiljniji koraci počeli su se poduzimati tek nakon izbora 2000.g i 2001. g.

¹⁸ Sličnu podjelu nalazimo u Pusić (1985: 309-313) i Koprić (2001: 420-427).

¹⁹ (NN 128/99),

²⁰ Primjena od 1. siječnja 2000. godine; kasnije izmijenjen i dopunjen: NN 117/01 i 36/02 (odluka Ustavnog suda RH).

7. STANJE SUSTAVA DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE NA POČETKU 2000. GODINE

7.1. Sustav državne uprave

„Središnja državna uprava uređena je zakonima o sustavu državne uprave, Vladi RH, ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, državnim službenicima i namještenicima te o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti kao i nizom posebnih zakona i podzakonskih propisa kojima se uređuju pojedina područja djelovanja tijela državne uprave“ (Teodor Antić, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave)²¹

Sustav državne uprave može se definirati kao sustav koji obuhvaća upravna tijela i organizacije koje Vlada RH povezuje i usmjerava kao najviše državno te upravno tijelo.

Poslovi državne uprave, s obzirom na razine upravnih resora, mogu se klasificirati na:

- klasične poslove državne vlasti (unutarnji poslovi, financije, pravosuđe..),
- društvene službe (kultura, šport, prosvjeta..),
- komunalne službe (prostorno uređenje...),
- tehničke službe (pomorstvo..),
- gospodarski poslovi (poljoprivreda, šumarstvo, gospodarstvo, turizam..),
- posebni poslovi (briga o Hrv. braniteljima iz Domovinskog rata)...

Tijela državne uprave su:

- ministarstva (17),
- državne upravne organizacije (10),
- županijski uredi (9-11),
- te gradski uredi Grada Zagreba.

²¹ Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96 (članak 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija) i 48/99; Zakon o Vladi Republike Hrvatske, NN 101/98; Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 48/99; Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/94, 86/94 i 75/95.

7.2. Sustav lokalne samouprave

Sustav lokalne samouprave obuhvaća ukupno 564 jedinice, a od toga su: 421 općine, 122 grada, 20 županija te Grad Zagreb.²²

Poslovi lokalne samouprave obuhvaćaju:

- poslove komunalne djelatnosti (određeni dio),
- poslove prostornog planiranja,
- poslovi predškolskog odgoja,
- poslove zaštite okoliša,
- poslove sporta, kulture, socijalne skrbi...

Zakoni kojima je lokalna samouprava uređena su: Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (najvažniji zakon), Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj te zadnji zakon koji se zove Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave te određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave.²³

Gradovi i općine unutar samoupravnog djelokruga obavljaju poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a to su:

- prostorno i urbanističko planiranje,
- uređenja naselja i stanovanje,
- komunalne djelatnosti,
- briga o djeci,
- socijalna skrb,
- primarna zdravstvena zaštita,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kultura, tjelesna kultura i sport,
- zaštita potrošača,
- zaštita i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarna i civilna zaštita...

²² (koji je posebna jedinstvena i teritorijalna cjelina sa statusom grada i županije).

²³ 7 Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97 (Odluka Ustavnog suda RH), 17/99 (Odluka Ustavnog suda RH) i 128/99; kasnije izmijenjen još jedanput,

Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značenja, osobito u područjima:

- školstva,
- zdravstva,
- prostornoga i urbanističkog planiranja,
- gospodarskog razvoja,
- prometa i prometne infrastrukture,
- planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova...

Ako osiguraju financijska sredstva za to, jedinice lokalne samouprave mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije.

7.3. Projekt DJU

Nakon nekoga vremena, na temelju Sporazuma zaključen je ugovor o izvođenju projekta kojeg su nazvali „Decentralizacija javne uprave „ skraćeno DJU. Sporazum je sklopljen između OSI-ja (Otvoreno društvo Hrvatska) i Hrvatskoga pravnog centra (HPC).²⁴

Projekt, kojeg su nazvali DJU, se bavi određivanjem pravaca decentralizacije javne uprave. Također među glavnim ciljevima projekta je i tzv. akcija koja je nužna kako bi se u fazi izrade modela otvorio dijalog s lokalnom samoupravom i građanima kao subjektima. Prema tim građanima tj. subjektima bi bio usmjeren rad same javne uprave kao jedinice.²⁵

Projekt **DJU** obuhvaća:

- izborni sustav za lokalne izbore,
- teritorijalnu organizaciju lokalne i regionalne samouprave,
- pravni položaj i djelokrug lokalne samouprave,
- status lokalnih službenik,
- decentralizaciju osnovnoga i srednjeg obrazovanja,
- decentralizaciju zdravstva,

²⁴ I. Dio: Fiskalna decentralizacija Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija

²⁵ Informacije o projektu dostupne su na: [www.mrss.hr/projekti/soc-zastita.htm]

- decentralizaciju socijalnih službi,
- decentralizaciju u kulturi,
- financiranje lokalne i regionalne samouprave.²⁶

7.4. Problemi u provedbi decentralizacije

Proces decentralizacije nije prouzročio neke teže oblike narušavanja „katastrofe“ samom upravno-političkom ustroju, ali može se reći da je dio mjera i akcija provodio uz male poteškoće i teze na koje možda nije bilo odmah dostupno odgovoriti i riješiti sam problem. Proces se nastavio, istraživanja i akcije se provode i dalje, ali se može reći da se provode sporo.

Prema dosad postignutim rezultatima, prva faza decentralizacije može se ocijeniti kao jako uspješna faza koja je rezultirala pozitivnim navodima i pozitivnim nizom rezultata objektivnih i subjektivnih čimbenika (za koje su odgovorna državna i lokalna tijela).²⁷

7.5. Najveći problemi decentralizacije po područjima

	Zdravstvo	Obrazovanje	Socijalna skrb	Vatrogastvo	Građ. dozvole	Javne ceste
Neadekvatan sustav financiranja	1.79	2.19	2.36	2.03	3.70	2.06
Nezadovoljavajuća pravna regulacija	2.45	2.48	2.63	2.81	3.06	2.71
Nedostatak komunikacije sa središnjom razinom	2.71	2.79	2.91	3.10	3.26	2.80
Slabi kapaciteti	2.35	3.52	3.27	2.94	2.83	2.74
Neki drugi problem	2.42	3.20	3.43	3.45	3.94	3.61
Prosjek (1 najveći problem, 5 najmanji)	2.42	2.79	2.86	2.76	3.28	2.65

²⁶ informacije o projektu dostupne su na: [www.mrss.hr/projekti/soc-zastita.htm]

²⁷ Rezultat je to niza objektivnih, ali i subjektivnih čimbenika za koje su odgovorna državna i lokalna tijela

Tablica 1.

Podaci u tablici 1. pokazuju u kojim područjima jedinice lok. samouprave vide najveće probleme u decentralizaciji. Kao najveći problem decentralizacije vide neodgovarajući financijski okvir koji je od svih šest upravnih područja najslabije ocijenjen u njih pet.

Jedino je u području izdavanja građevinskih dozvola najslabijom ocjenom ocijenjen kapacitet za obavljanje poslova u tom upravnom području. Prosječno je najslabije ocijenjen sektor zdravstva (prosječna ocjena 2,42), a najbolje izdavanje građevinskih dozvola s prosječnom ocjenom 3,28

7.6. U kojim bi upravnim područjima trebalo pokrenuti proces decentralizacije?

	Važno i izuzetno važno	Osrednje važno	Nije toliko i nije uopće važno
Turizam	45%	35%	20%
Poljoprivreda	68%	21%	11%
Upravljanje državnom imovinom	72%	16%	11%
Zaštita okoliša	50%	27%	23%
Zbrinjavanje otpada	52%	34%	14%
Nadzor prometa u pokretu	29%	31%	40%
Gospodarski razvoj	66%	22%	12%

Tablica 2.

Tablica 2. prikazuje nova upravna područja u kojima je, prema mišljenju ispitanih jedinica lokalne samouprave, poželjno pokrenuti proces decentralizacije.²⁸ Na prvome je mjestu upravljanje državnom imovinom, za koje područje 72% ispitanih smatra da ga je važno, tj. iznimno važno decentralizirati. Na drugome je mjestu poljoprivreda sa 68%, a slijedi gospodarski razvoj sa 66%. Nakon toga po važnosti dolaze upravna područja zbrinjavanja otpada (52%), zaštite okoliša (50%), turizma (45%) te nadzor prometa u pokretu (29%)

²⁸ Ističe se nekoliko upravnih resora za koje jedinice smatraju da je važno odnosno iznimno važno pokrenuti taj proces

8. DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA

Dobro upravljanje kao upravna doktrina i pokret najutjecajniji u suvremenoj Europi

Krenuti ću od dobrog upravljanja kao upravne doktrine koja je nastala na prijelazu u 2000-te na temelju kritike doktrine novog javnog menadžmenta. Taj novi javni menadžment doveo je nažalost do zamućivanja političke odgovornosti te veće korupcije i novih javnih troškova. Za novonastale probleme se pobrinula Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD) koja je skupa s drugim međunarodnim organizacijama započela rješavanje problema te uvela „dobro upravljanje“.²⁹

Neka od načela dobrog upravljanja su:

- otvorenost,
- djelotvornost,
- usklađenost,
- sudjelovanje građana.

Djelotvornost treba omogućiti efikasnu upravu dok otvorenost i sudjelovanje građana trebaju promovirati demokratsku upravu i obnovu demokratskog političkog legitimiteta suvremenih država.

O mjesnoj samoupravi bitno je znati da je samim njenim nastankom tj. uvođenjem, (kao sastavnog dijela novog sustava lokalne samouprave) oduzeta pravna osobnost, zajedno s imovinom. Također je i eliminirana i mogućnost samostalnog financiranja koja je pri većim dijelom bila oslonjena na doprinos građana.

Novim uvedenim propisima, za Grad Zagreb je predviđena mogućnost osnivanja gradskih četvrti i mjesnih odbora. Ipak osnivanje mjesnih odbora do je ostala neiskorištena mogućnost do 2009- godine, a te godine se predviđa i osnivanje preko dvjesto novih mjesnih odbora na području Grada Zagreba.

²⁹ Ivan Koprić: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 69–78

Po navedenom tekstu i literaturi, može se zaključiti da decentralizacija u glavnim gradovima, pa tako i u našem glavnom gradu Zagrebu, mora i može biti provedena na specifičan način koji bi osigurao potrebnu ravnotežu između demokratičnosti, efikasnosti i cjelovitosti između građana na što se stavlja europska doktrina dobrog upravljanja.

Dobro upravljanje gradovima s posebnim naglaskom na ulogu mjesne samouprave u dosezanju standarda dobrog upravljanja

Dobro upravljanje glavnim gradovima otvara mnogobrojna pitanja i traži mnoštvo promišljenih odabira mogućih rješenja:

- a)** kakav je položaj tih gradova u upravno-političkom sustavu pojedine zemlje, kakve su institucije i stvarni utjecaj građana putem oblika neposrednog odlučivanja (zborovi, referendum, inicijative), sudjelovanja i putem predstavničkih tijela,
- b)** kakve su institucije i stvarni utjecaj građana putem oblika neposrednog odlučivanja (zborovi, referendum, inicijative), sudjelovanja i putem predstavničkih tijela,
- c)** koliko je gradska upravljačka struktura kadra pratiti i prilagoditi grad socio-ekonomskim trendovima;
- d)** koja su tijela upravljanja i kakvi su odnosi među njima, kakva je kvaliteta i koji je stupanj racionalnosti gradske administracije, kakav je stupanj i kakve su mogućnosti razvoja stručnosti i profesionalnosti gradskih službenika,
- e)** kakve su i kako su organizirane gradske javne službe (npr. Holding, društvene djelatnosti i javne ustanove, etc.), kakva je gradska prometna, komunalna i druga infrastruktura i koje su potrebe i mogućnosti njezina razvoja,³⁰
- f)** koja su obilježja sustava financiranja javnih potreba u glavnom gradu, koji su instrumenti financiranja (od klasičnog proračuna, preko obveznica, do javno-privatnog partnerstva, poduzetničkih i tržišnih načela te uvođenja modernih menadžerskih metoda rukovođenja,
- g)** kakvi su odnosi, formalnopravni i stvarni, glavnog grada s njegovom funkcionalnom okolinom, gradskim rubom odnosno širom metropolitanskom regijom, grade li se institucije metropolitanske uprave (metropolitanska federacija, npr.), kakve su razvojne šanse na metropolitanskom području,

³⁰ Ivan Koprić: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 69–78

h) kakva je unutarnja organizacija grada – uključuje i pitanje o ulozi i načinu regulacije, načinu organizacije i financiranja i druga pitanja o mjesnoj samoupravi. Izbori se kreću između krajnjih polova jedinstvenog i podijeljenog grada:

- jedinstveni sustav upravljanja glavnim gradom karakterizira Bern, Bruxelles, Dublin, Helsinki, Nikoziju, Lisabon, Ljubljano, Luxembourg, Reykjavik, Rigu, Vaduz i Valletu³¹

Mjesna samouprava u Hrvatskoj i Zagrebu

Uvođenjem mjesne samouprave kao sastavnog dijela novog sustava lokalne samouprave oblicima mjesne samouprave oduzeta je pravna osobnost, zajedno s imovinom, koja je postala općinska odnosno gradska.

Eliminirana je i mogućnost samostalnog financiranja koja je prije većim dijelom bila oslonjena na samodoprinos građana.

Novim je propisima kao temeljni oblik mjesne samouprave određen mjesni odbor, dok je za Grad Zagreb predviđena mogućnost osnivanja gradskih četvrti i mjesnih odbora. Oblici mjesne samouprave nisu imali pravnu osobnost sve do Promjena Ustava 2000. Grad Zagreb je funkcionirao kao jedinstvena, potpuno centralistički vođena jedinica sve do potkraj 1990- -ih. Tek tada osnovano je sedamnaest gradskih četvrti (prosjeck kojih je nekih 10.000 stanovnika iznad granice koja se po Zakonu traži za tzv. velike gradove, a to je 35.000 stanovnika!). Osnivanje mjesnih odbora ostala je neiskorištena mogućnost do 2009. kad se predviđa osnivanje preko dvjesto mjesnih odbora na području Grada Zagreba.³²

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. uveo je tri elementa autonomije oblika mjesne samouprave:

- pravnu osobnost,
- posebne političke izbore za vijeća oblika mjesne samouprave,
- kao i mogućnost da im jedinica lokalne samouprave povjeri na obavljanje neke poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga.

³¹ Ivan Koprić: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 69–78

³² Ivan Koprić: Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 69–78

Na probleme mjesne samouprave upozoravaju i dva izvještaja Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti. Tako Izvještaj o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj ističe: »... preporučili bismo da se položaj Grada Zagreba posebno razmotri.

To je grad stanovništvo kojeg se stalno povećava, a u sustavu lokalne samouprave podzastupljen je jer predstavlja samo jednu lokalnu jedinicu. Postoje jaki razlozi za uspostavu drugog (nižeg) sloja lokalne vlasti unutar glavnog grada ... Dodatna prednost toga bila bi stvaranje jasno razdvojenih razina lokalne i regionalne samouprave u glavnom gradu.³³

9. EUROPSKA ISKUSTVA U DECENTRALIZACIJI UPRAVLJANJA VELIKIM GRADOVIMA

Decentralizacija upravljanja velikim gradovima u Europi započela je u drugoj polovini 20. stoljeća. Želi se postići trostruka svrha: priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima te sprečavanje birokratskog ponašanja gradske uprave.³⁴

Spomenuti ću i decentralizacija u Europskoj uniji i Europskim gradovima te ću analizirati države tj. gradovi Njemačke, Francuske, Italije, Velike Britanije te gradovi država baltičkih, srednjoeuropskih i balkanskih zemalja.

Može se reći da europske zemlje imaju dugu tradiciju lokalne samouprave, ali da su tek u drugoj polovini 20. stoljeća značajnije pristupile samom procesu decentralizacije upravljanja velikim gradovima.³⁵

Procesom decentralizacije velikih gradova, već spomenutih zemalja, utvrđeno je da su neke zemlje prednjačile u samom procesu dok su druge pak malo zaostajale.

Kad se taj proces sagleda u cijelosti, može se utvrditi da se decentralizacijom upravljanja velikim gradovima žele postići tri glavna cilja.

³³ (Hrvatska javna uprava br. 4/2007, str. 925.)

³⁴ Stjepan Ivanišević, Prethodno znanstveno priopćenje, primljeno 2. 5. 2008. prihvaćeno 13.6. 2008.).³⁴

³⁵ Stjepan Ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-42

Prvi cilj je bio da se prizna legitimnost razlika u potrebama i interesima građana velikog grada, što bi značilo da je svrha bila omogućiti građanima (koji žive u užim dijelovima grada) da oblikuju svoje specifične potrebe koje se nisu mogle dovoljno dobro sagledati s razine grada kao jedinstvene cjeline.

Drugi cilj je bio povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima u gradu, a u skladu s tim željelo se u sustav upravljanja gradom privući i uključiti što širi krug građana.

Treći cilj je bio smanjiti distance između građana i gradske vlasti te suzbiti birokratsko ponašanje gradske uprave. Nastojalo se upravu i gradsku vlast dovesti u što neposredniji kontakt s građanima. Cilj je bio i povećati sami utjecaj građana na upravljanje gradom kako bi se smanjile birokratske deformacije.

Što se tiče decentralizacije u velikim gradovima Europskih zemalja, prvo ću istaknuti tj. izreći stanje u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama. Spomenuti ću Njemačku, Švedsku, Francusku, Italiju i Veliku Britaniju kao zemlje koje su razvile jak model autentičnosti lokalne samouprave te se na taj način razlikovale od ostalih zemalja.³⁶

Kasnije ću nadodati i spomenuti i Balkanske zemlje, te baltičke i srednjoeuropske zemlje koje su naknadno postale članice Europske unije.

O tome, nešto više pisat ću u nastavku...

10. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA U GLAVNIM RAZVIJENIM EUROPSKIM ZEMLJAMA

10.1. Njemačka

Njemačka ima dugu tradiciju decentralizacije unutar gradova. Počeci takve decentralizacije zabilježeni su 1808. u Pruskoj. Prva značajnija decentralizacija, koju možemo nazvati i urbanom, dogodila se u Berlinu 1920.godine. Te godine grad Berlin je bio podijeljen na samoupravne gradske kotare. Nakon dolaska Hitlera na vlast u Njemačkoj je bila ukinuta lokalna samouprava.

³⁶ Ovaj je tekst autorovo izlaganje na stručnom skupu Gradske organizacije Socijaldemokratske partije Hrvatske o mjesnoj samoupravi u Gradu Zagrebu koji je održan 1. ožujka 2008.

Lokalne poslove su tada obavljali funkcionari koje je imenovala viša vlast. Nakon Drugog svjetskog rata u Njemačkoj se vodila stroga rasprava o samoupravi.

Rezultat te rasprave savjetodavnih tijela neposredno izabranim područnim vijećima koje bi imale vlastiti djelokrug poslova. Početkom 1980-ih godina, u 65% gradova su i uvedene reforme novog uvođenja vijeća.³⁷ Zbog različite tradicije i federativnog uređenja koje ostavlja pojedinim zemljama da prilično samostalno reguliraju pitanja lokalne samouprave, sadašnje stanje njemačke submunicipalne samouprave obilježava stanovita raznolikost. Sadašnje stanje njemačke samouprave obilježava stanovita raznolikost koja se itekako najviše očitovala u teritorijalnoj dimenziji. Zato danas možemo razlikovati četiri skupine velikih gradova:

Berlin i Hamburg- na položaj gradskih kotara utječe to što su u središnjim institucijama kumulirane funkcije zemaljske i gradske vlasti pa je zato djelokrug tih jedinica po naravi stvari mogao biti znatno širi.

Prosječna populacija 14 gradskih kotara u Berlinu iznosi oko 250.000 stanovnika, dok u Hamburgu u 7 gradskih kotara iznosi oko 240.000 stanovnika. Berlin i Hamburg prednjače od ostalih njemačkih gradova što se tiče stupnja populacije i naseljenosti.

Sjevernonjemački gradovi – ovu skupinu obilježava manji broj velikih gradskih kotara koji su prvenstveno ustrojeni na načelima administrativne decentralizacije. Primjeri ove skupine gradova su: Koln koji je podijeljen na 9 kotara s prosjekom oko 110.000 stanovnika te grad Hannover podijeljen na 13 gradskih kotara s prosjekom od 42.000 stanovnika.

Južnonjemački gradovi – ova skupina temelji se na većem broju gradskih kotara s manjom populacijom. Npr. München je podijeljen kao grad na 41 gradski kotar s prosječnom populacijom od 30.000 stanovnika dok je Stuttgart podijeljen na 23 kotara s prosjekom od 25.000 stanovnika...³⁸

Ostali gradovi – u zadnju skupinu spadaju gradovi čije je područje samo djelomično pokriveno gradskim kotarima (njihovo stanovništvo nema mogućnost sudjelovanja u upravljanju submunicipalnim vijećima)³⁹

³⁷ Stjepan ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

³⁸ Stjepan ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

³⁹ Stjepan ivanišević: JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

Njemački model urbane decentralizacije primijenjen je i na druge države, npr. na Austriju, Nizozemsku, Švicarsku...

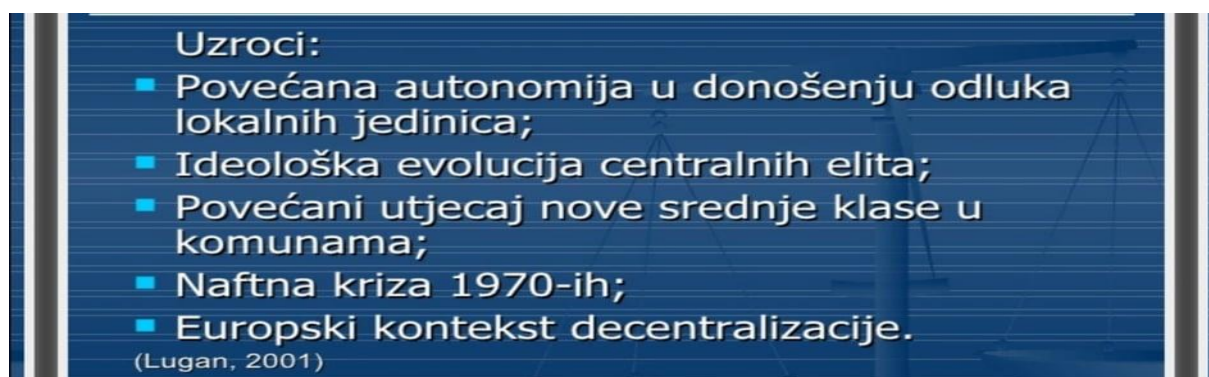
10.2. Francuska

Uspoređujući druge veliko zapadnoeuropske zemlje, mogu sa sigurnošću reći da je Francuska zemlja u kojoj je proces decentralizacije znatno zaostajao. Razlog zaostajanja je ne postojanje lokalne samouprave u Parizu preko sto godina (1877-1977). U tom razdoblju francuskim glavnim gradom Parizom je upravljala policija (određeni dio) i departmani Seine koje je imenovala vlada.

Nakon 1982. godine, francuski parlament je donio zakon u kojem je uvedena lokalna samouprava podijeljena u gradske kotare ali samo u tri najveća grada (Pariz, Lyon i Marseille). Prosječna populacija tih gradova je bila oko 100.000 ljudi (Pariz i Marseille) a ponešto manje u Lyonu oko 60.000 stanovnika.

Francuska je prošla, takoreći, kroz sve oblike režima, vlade i uprave (u nešto više od dva stoljeća) te joj je potrebna decentralizacija.

Uzroci decentralizacije slika 1.



40

⁴⁰ <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.slideshare.net%2Fijuzagreb%2F09-giljevic&psig=AOvVaw2erGB4acmFixhMTioYjH--&ust=1599728129179000&source=images&cd=vfe&ved=2ahUKEwiTxaTo2dvrAhXIAewKHYS9C9Qr4kDegUIARCPAQ>
www.hr. Teo Giljević- Decentralizacija u Hrvatskoj

Od 1982. g. nastupa trostupanjska organizacija lokalne samouprave:⁴¹

- prvi stupanj – komune
- drugi stupanj – departmani
- treći stupanj – regije

Pregled broja jedinica lokalne i regionalne samouprave			
Država	Osnovne jedinice lokalne samouprave (<i>communes</i>)	Lokalne jedinice drugog stupnja (<i>départments</i>)	Regionalne (federalne) jedinice (<i>régions</i>)
Francuska	36.676	100	22 + 4 prekomorske regije

10.3. Italija

Razvoj decentralizacije upravljanja gradovima započinje tek nakon 1960-ih, a u tome je najvažniju uloga imala Bologna. U Bologni je organizacija lokalne samouprave privukla veliku pažnju domaće i međunarodne stručne i političke javnosti.

Na lokalnim izborima u Bologni 1960. godine pobijedili su komunisti te su skupa sa socijalistima formirali gradsku vlast. U skladu sa svojim obećanjem na izborima, proveli su decentralizaciju upravljanja te su 1963. godine grad podijelili na 15 rajona.

U svakom od njih je formirano oko 20 članova koje je imenovalo gradsko vijeće.

⁴¹ Lokalna samouprava u Francuskoj tradicionalno je organizirana u tri stupnja.

Uloga tih tijela je bila odobravati planove i prijedloge za izgradnju škola, novih ulica, autobusnih linija i dr.

Nakon 1974. godine ovlasti rajonskih vijeća su se znatno proširile. Obuhvaćale su formuliranje prijedloga za izradu gradskog proračuna, planova ekonomskog i urbanističkog razvoja...

Po bolonjskom primjeru vodili su se i drugi talijanski gradovi, npr. Firenca, Napulj, Rim, Venecija i Milano.

Do 1972. godine, normu urbane decentralizacije prihvatilo je više od stotinu gradova Italije.⁴² 1976. godine izmijenjen je zakon o lokalnoj samoupravi. Svrha nove izmjene zakona bila je u tome da se gradovima s više od 40.000 stanovnika omogući urbana decentralizacija.

Gradska vijeća su bila ovlaštena prenijeti ovlasti na područna vijeća te od tada predsjednike područnih vijeća biraju članovi gradskog vijeća iz svojih redova.

Problemi koji se javljaju u talijanskoj samoupravi su odgovornost lokalne administracije za provedbu odluka vijeća gradskih četvrti.⁴³

Upravno-politički okvir talijanskog sustava lokalne samouprave

Italija je unitarna država (po svom ustrojstvu), a njen upravni sustav je tradicionalno centraliziran. Na neki način je to i logično jer je Italija uz Njemačku, posljednja od velikih europskih država koja je čak uspjela stvoriti jedinstvenu nacionalnu državu.

Proces ujedinjenja talijanskog i etničkog prostora odvijao se relativno kasno ako bi ga usporedile s ostalim europskim nacijama.

Tijekom 90-ih godina, talijanski upravni sustav je bio zahvaćen korijenitim reformama. To je u prvom redu fiskalni deficit kojeg su izazvala dva faktora, a to su:

1. globalizacijski procesi koji su doveli do stagnacije gospodarskog rasta
2. preveliki izdaci u javnom sektoru (izazvani trajnim porastom broja djelatnosti koje je država preuzela obavljati sama)⁴⁴

⁴² Tek tada je talijanski parlament bio prisiljen tu situaciju legalizirati i jedinstveno regulirati

⁴³ Stjepan ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

⁴⁴ Stjepan ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

Talijanski upravno-politički sustav bio je ustroj na tri razine:

- središnja državna vlast,
- regije kao federalne jedinice,
- provincije, gradovi i općine, kao jedinice lokalne samouprave

Danas je talijanski teritorijalni upravni sustav ustrojen na četiri razine:

- središnja državna uprava,
- regije kao jedinice lokalne samouprave u trećem stupnju,
- provincije kao jedinice lokalne samouprave u drugom stupnju,
- gradske i seoske općine, kao jedinice lokalne samouprave u prvom stupnju

10.4. Velika Britanija

1974. godine, može se reći da je bila godina za pamćenje te države. Naime, te godine Velika Britanija je provela radikalnu mjeru svoje administrativno-teritorijalne podjele, a svrha je bila smanjenje broja osnovnih i drugostupanjskih lokalnih jedinica kako bi što efektivnije i ekonomičnije obavljale svoj posao.

Međutim cilj radikalne mjere tj. njena svrha je uspjela. Došlo je do smanjenja lokalnih jedinica prvog i drugog stupnja na otprilike jednu trećinu, a njihova se prosječna populacija znatno utrostručila.⁴⁵

Zbog navedenih razloga, teritorij Engleske je podijeljen na šest metropolitanskih okruga oko gradova Birminghama, Leedsa, Liverpola, Manchestera, Bradforda i Sheffielda. Pored toga svega zadržalo se metropolitansko područje Londona na kojem je živjelo oko 6,4 milijuna stanovnika.

Na metropolitanskom području formirano je 36 metropolitanskih kotara s prosječnom populacijom oko 340.000 stanovnika, a na ne-metropolitanskom području formirano je oko 296 kotara, prosječno oko 95.000 stanovnika.⁴⁶

⁴⁵ Stjepan Ivanišević: *Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

⁴⁶ Na području Velikog Londona, pored City of London čija je dnevna populacija oko 340.000, a noćna svega oko 5.000, nalazila su se 32 londonska grada s prosječnom populacijom od oko 200.000.

10.5. Švedska

Prva savjetodavna submunicipalna tijela u Švedskoj, pod nazivom susjedska vijeća, uspostavljena su 1969. u sjeverno-baltičkom gradu Luleå.

Premda je nakon toga tridesetak drugih gradova slijedilo taj primjer, ipak je nakon kraćeg vremena taj oblik participacije građana napušten jer su rezultati bili razočaravajući. Godine 1980. švedski je parlament donio zakon kojim je komunalnim vijećima omogućeno da delegiraju svoje ovlasti na susjedske odbore kao i to da se njima koriste u pokretanju lokalnih inicijativa i konzultiranju građana. Tim je zakonom predviđeno da članove susjedskih odbora bira komunalno vijeće u skladu sa svojom stranačkom strukturom.

U tri najveća švedska grada urbana decentralizacija provedena je sa znatnim zakašnjenjem: Göteborg je podijeljen na 21 gradski kotar 1987., dok su Stockholm i Malmö decentralizirani tek 1997., i to tako da je Stockholm podijeljen na 18, a Malmö na 10 gradskih kotara.

Prosječna veličina gradskih kotara znatno se razlikuje: u Stockholmu iznosi oko 41.320 stanovnika, u Malmöu 25.650, a u Göteborgu 22.140. U svakom gradskom kotaru formiran je odbor (u Malmöu ima naziv »vijeće«) kojeg članove imenuje gradsko vijeće u skladu sa svojim stranačkim sastavom. Broj članova odbora gradskog kotara varira (11 u Göteborgu, 13 u Stockholmu, 19 u Malmöu), a time i stupanj njihove reprezentativnosti mjereno brojem građana na jednog člana odbora. U svakom gradskom kotaru pored odbora djeluje posebni izvršni funkcionar kojega imenuje gradsko vijeće.

Iz navedenog se vidi da je u usporedbi s njemačkim, francuskim i talijanskim velikim gradovima urbana decentralizacija u švedskim velikim gradovima što se tiče institucionalnih rješenja zastala na pola puta. Još uvijek je vrlo jaka opozicija prijedlozima da submunicipalna tijela biraju neposredno građani. Možda se manji interes za taj oblik participacije građana može objasniti postojanjem razmjerno široke i diferencirane mreže specijaliziranih odbora komunalnih vijeća u sastavu kojih, pored vijećnika, sudjeluju istaknuti građani i predstavnici građanskih udruga. Po uzoru na švedski model provedena je decentralizacija velikih gradova u Norveškoj (Oslo i Bergen) i Danskoj (Kopenhagen).⁴⁷

⁴⁷ Stjepan Ivanišević: *Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA*, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

11. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA KOJE SU POSTALE ČLANICE EUROPSKE UNIJE

„U većini tranzicijskih zemalja koje su postale članice Europske unije postoje submunicipalne jedinice u većim gradovima, prvenstveno u glavnom gradu. No njihova organizacija, ovlasti i stupanj autonomije znatno se razlikuju.“

11.1. Baltičke zemlje

Submunicipalnu jedinicu u gradovima zadržala je samo Estonija, dok su ih Letonija i Litva napustile. Također, moram napomenuti da su samo gradovi Tallin i Kohtla-Jarve zadržali takve jedinice dok ostali gradovi ne. Područje Tallina podijeljeno je na osam gradskih kotara koji se razlikuju po veličini populacije.⁴⁸

Vijeće gradskog kotara čine: članovi gradskog vijeća (koji su izabrani s tog područja), te kandidata (koji nisu bili uspješni na lokalnim izborima).

Zadaća gradskog vijeća je da odlučuje o ovlastima vijeća gradskog kotara, a mogu uključivati odgovornost za obrazovanje, socijalnu skrb, kulturu.. Slična je organizacija gradskih kotara u gradu Kohtla-Jarve.

11.2. Srednjoeuropske zemlje

U Poljskoj je zakon o lokalnoj samoupravi 1990. dopustio formiranje pomoćnih jedinica unutar osnovnih lokalnih jedinica, a u njih se ubrajaju naselja i četvrti u velikim gradovima.

Varšava (koja je uređena posebnim zakonom iz 1994.g.) ima izdvojeni slučaj organizacije lokalne samouprave, također ima i status vojvodstva . Varšava je podijeljena na sedam gradskih četvrti te ima deset osnovnih samoupravnih lokalnih jedinica (gmine).

Unutar tih gradskih četvrti nema podjele na uže jedinice, a na svakoj od tih navedenih razina djeluju neposredno izabrana lokalna vijeća.

⁴⁸ Stjepan ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

Spomenuti će se i Prag glavni grad Češke. Prag ima poseban položaju češkom sustavu lokalne samouprave. S pravne točke gledišta Prag je jedinstvena osnova lokalna jedinica u kojoj je lokalna samouprava organizirana (samo u jednom stupnju).

Budimpešta je poznata po tome što ima jedinstveni pravni status u sustavu mađarske lokalne samouprave, a organizacija njegove samouprave je uređena posebnim zakonom uz 1991.godine. Za razliku od glavnog grada Češke, mađarski glavni grad Budimpešta ima dvostupanjsku organizaciju lokalne samouprave te je podijeljena na 23 gradska kotara (imaju izabrana vijeća i vlastiti djelokrug poslova).⁴⁹

Mjesna samouprava Ljubljane organizirana je u 17 gradskih četvrti koje imaju status pravne osobe. Sve te gradske četvrti imaju za pravo davati svoje vlastite prijedloge koji bi se odnosili na sva pitanja o kojima odlučuje Gradsko vijeće Ljubljane. Ljubljanom upravlja vijeće od 45 članova koji su birani razmjernim izbornim sustavom te gradonačelnik kojeg se također bira neposrednim putem građana na većinskim izborima.

11.3. Balkanske zemlje

Glavni grad Bugarske ima poseban status. Poslove iz regionalnog djelokruga vodi guverner kojeg imenuje vlada dok poslove lokalnog djelokruga vodi gradsko vijeće i gradonačelnik (neposredno biran).

Područje glavnog grada Bugarske, tj. područje Sofije podijeljeno je na 24 gradska kotara koja nemaju status samoupravnih lokalnih jedinica. Model organizacije primijenjen je u gradovima s više od 100.000 stanovnika.⁵⁰

Bukurešt također ima djelokrug okruga i grada, te ima dvoglavo vodstvo, a to je:

- na čelu okružne uprave je prefekt kojega imenuje vlada
- poslovima grada upravlja gradsko vijeće te gradonačelnik

Bukurešt je podijeljen na šest gradskih kotara kao osnovnih lokalnih jedinica, a vijeće i gradonačelnika biraju neposredno građani.

⁴⁹ Stjepan ivanišević: Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 2., str. 407-420

⁵⁰ kojih u Bugarskoj ima desetak.

12. ZAKLJUČAK

Smatram da decentralizacija u glavnim gradovima, kako i u Hrvatskoj tako i u Europskoj Uniji, mora biti provedena na specifičan način. To znači da bi se trebala osigurati potrebna ravnoteža između demokracije i blizine građana te da bi se trebala uvesti ekonomičnost, efikasnost te cijelost političkog sustava. Trebalo bi se uvesti i novo pravilo koje bi upravljanje gradom (velikim) svelo na jedno-razinsko upravljanje.

Davanje prevelike odgovornosti i autonomije mjesnoj samoupravi na najnižoj razini može podijeliti grad te omogućiti mu ogroman javni trošak. Mjesni odbori u Gradu Zagrebu mogli bi narušiti ravnotežu između podijeljenog i jedinstvenog grada, a njihovo osnivanje bi moglo voditi k birokratizaciji te većim javnim troškovima. Nova moderna upravljačka struktura u glavnim gradovima treba tražiti značajnu mjeru integracije grada. Grad Zagreb bi također trebao razmisliti o alternativnim oblicima kao što su inicijative, zborovi i sl.

Što se tiče gradova u Europskim razvijenim zemljama, smatram da njihov proces decentralizacije proizlazi iz čak nekoliko zaključaka koji bi poboljšali odnos i riješili probleme upravljanja gradovima. Dapače, sve zemlje koje su bile u pokušaju provedbe decentralizaciju nemaju isti cilj i svrhu. Među tim zemljama postojale su mnoge razlike kao što su razlike u oblicima, veličinama i stupnju samostalnosti decentraliziranih jedinica u njihovim velikim gradovima. Između Njemačke i Francuske, urbane decentralizacije su gradualne dok Velika Britanija znatno zaostaje u provedbi urbane decentralizacije. Može se reći da su razlike sitne ali daleko suprotne. Nema nijednog velikog europskog grada koji je svoju mjesnu upravu izgradio u dva stupnja, osim Varšave koja ima status vojvodstva (jedinica trećeg stupnja u poljskoj lokalnoj samoupravi).

Na kraju, može se reći da europsko iskustvo iskustvo pokazuje kako je točka za uspješnost ostvarenja naprijed navedenih svrha (koje se žele polučiti decentralizacijom upravljanja u većim gradovima) pravilno dimenzioniranje odnosa između gradskih vijeća i submunicipalnih vijeća. Ako se želi da submunicipalna vijeća postanu nešto više od pukog dodatka stranačkom sustavu u gradu te da među lokalnim stanovništvom, poslovnim organizacijama i civilnim udrugama steknu ugled kao glavno mjesto za iskazivanje i oblikovanje lokalnih interesa, tada ta vijeća moraju imati efektivni utjecaj na gradsko odlučivanje i na funkcioniranje gradske uprave i gradskih službi.

13. LITERATURA

1. Antić, T., 2002. «Decentralization of Public Administration in the Republic of Croatia – Reform Process Management» in: *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 121–135.
2. Ivanišević, S., 1998. Predavanja iz lokalne samouprave na poslijediplomskom studiju iz upravno-političkih znanosti (neobjavljeno). Koprić, I., 2001. «Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj». *Hrvatska javna uprava* 3 (3–4), 411–454.
3. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97 (Odluka Ustavnog suda RH), 17/99 (Odluka Ustavnog suda RH), 128/99 i 51/00 (članak 16. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj)
4. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96 (članak 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija), 48/99, 15/00, 127/00 (vjerodostojno tumačenje) i 59/01
5. Pusić, E., 1985. *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske
6. Pusić, E., 1997. *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga.