

Razvoj lokalne samouprave

Vučak, Ana

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Šibenik University of Applied Sciences / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:154603>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-30**

Repository / Repozitorij:

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



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNIH STUDIJA
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI UPRAVNI STUDIJ

Ana Vučak

RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

Završni rad

Šibenik, 2024.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
ODJEL UPRAVNIH STUDIJA
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI UPRAVNI STUDIJ

RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

Završni rad

Kolegij: Lokalna samouprava

Mentor: Ante Galić, dipl.iur., nasl. pred.

Studentica: Ana Vučak

Matični broj studentice: 0066197325

Šibenik, rujan 2024.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Ana Vučak, studentica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 0066197325, izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom stručnom studiju: Upravni studij, pod naslovom: Razvoj lokalne samouprave isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 30. rujna 2024. godine

Studentica: Ana Vučak

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Odjel upravnih studija

Stručni prijediplomski upravni studij

RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

ANA VUČAK

Šibenik, Trg sv. Jeronima 10, anavucak17@gmail.com

Sažetak rada:

Ovim se radom nastoji pobliže prikazati razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj uz osvrt i na europske primjere. U uvodnom dijelu rada postavlja se cilj analizirati razvoj i reforme lokalne samouprave te prikazati ključne promjene kroz povijest, počevši od srednjeg vijeka do suvremenih decentralizacijskih procesa. Rad pruža pregled povijesti lokalne samouprave u Europi, gdje se ističu srednjovjekovne komune koje su imale znatnu autonomiju u okviru feudalnih sustava. Decentralizacija je omogućila autonomiju lokalnih jedinica u donošenju odluka što je bio početak organizirane lokalne samouprave. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, postavlja okvir za zaštitu lokalne autonomije, a Hrvatska je ovaj dokument ratificirala 1997. godine, čime je preuzela obvezu usklađivanja sa standardima decentralizacije i jačanja lokalnih zajednica. Rad prikazuje razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj koja prolazi kroz važne promjene nakon raspada Jugoslavije i stjecanja neovisnosti. U radu se analizira i financiranje lokalne samouprave, ističući važnost vlastitih prihoda, poreza i prijenosa sredstava iz državnog proračuna kao ključnih izvora financijske održivosti lokalnih jedinica.

(__ stranica / __ slika / _ tablica / _ grafikona / __ literaturnih navoda/ jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: razvoj, grad, općina

Mentor: Ante Galić, dipl.iur., nasl. pred.

Rad je prihvaćen za obranu dana: 30. rujna 2024.

BASIC DOCUMENTATION CARD

Šibenik University of Applied Sciences

Final Thesis

Department of Administrative Law

Professional Undergraduate Studies

DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

ANA VUČAK

Šibenik, anavucak17@gmail.com

Summary:

This paper aims to provide a closer overview of the development of local self-government in the Republic of Croatia with reference to European examples as well. The introductory section sets the objective to analyze the development and reforms of local self-government and to highlight key changes through history, starting from the Middle Ages to modern decentralization processes. The paper provides an overview of the history of local self-government in Europe, emphasizing the medieval communes that had significant autonomy within feudal systems. Decentralization allowed local units to make decisions autonomously, marking the beginning of organized local self-government. The European Charter of Local Self-Government sets a framework for protecting local autonomy, and Croatia ratified this document in 1997., committing to align with the standards of decentralization and strengthening local self-government in Croatia which has undergone significant changes following the disintegration of the state of Yugoslavia and the attainment of independence. The paper also analyzes the financing of local self-government, highlighting the importance of own revenues, taxes and transfers from the state budget as a key sources of financial sustainability for local units.

(- pages / - figures / - references / - table's / charts / original in Croatian language)

Thesis deposited in Polytechnic of Šibenik, Library digital repository

Keywords: development, city, municipality

Supervisor: Ante Galić, dipl.iur., nasl. pred.

Paper accepted: September, 30, 2024.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
1.1. Cilj rada	1
1.2. Metode rada	2
1.3. Struktura rada.....	2
2. POVIJEST LOKALNE SAMOUPRAVE.....	3
2.1. Lokalna samouprava kroz hrvatsku povijest	4
2.1.1. Razvoj do 19. stoljeća.....	5
2.1.2. 19. stoljeće i razdoblje Austro – Ugarske.....	6
2.1.3. Kraljevina Jugoslavija (1918. – 1941.).....	6
2.1.4. SFR Jugoslavija (1945. – 1991.).....	7
3. LOKALNA SAMOUPRAVA U EUROPI.....	9
3.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi.....	10
3.2. Lokalna samouprava europskih država	11
3.3. Najznačajnije reforme lokalne samouprave u europskim zemljama.....	15
4. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ	17
4.1. Obveze jedinica lokalne samouprave	23
4.2. Izvori financiranja obveza jedinica lokalne samouprave	23
4.2.1. Lokalni porezi	28
4.3. Indeks razvijenosti.....	30
4.4. Lokalna samouprava Šibensko-kninske županije	32
5. e-Uprava	36
5.1. e-Uprava na lokalnoj razini.....	37
6. ZAKLJUČAK	40
7. LITERATURA:.....	41

1. UVOD

Rad na temu „Razvoj lokalne samouprave“ ima za cilj analizirati povijesni razvoj lokalne samouprave, s posebnim naglaskom na situaciju u Republici Hrvatskoj. Kroz ovaj rad se istražuje kako je lokalna samouprava postala jedan od ključnih elemenata modernog društvenog i političkog sustava. Uvodni dio rada postavlja kontekstualne okvire za razumijevanje ovog fenomena, započinjući pregledom povijesnih modela lokalne samouprave u Europi, uključujući autonomiju unutar feudalnih sustava. Analiza će obuhvatiti reforme i promjene koje su oblikovale sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nakon raspada Jugoslavije, te razmatranje financijskih aspekata ove samouprave kroz sustav poreza i državnih prijenosa sredstava. Kroz ovaj pregled, rad nastoji objasniti važnost lokalne samouprave kao temelja demokracije i vladavine prava u suvremenom društvu.

1.1. Cilj rada

Cilj ovog završnog rada je analiza razvoja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, kao jednog od najvažnijeg čimbenika kako političkog tako i faktičkog uređenja neke države. Naime, razvijena lokalna samouprava prvi je korak ka ostvarenju moderne, suvremene demokracije i vladavine prava. Analizom povijesti razvoja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj željela sam ukazati koliko je složen proces razvoja i zaštite, danas Ustavnog, prava na lokalnu samoupravu, a čiji razvoj je bio ključan faktor i priključivanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Naime, bez ostvarenih standarda propisanih Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Republici Hrvatskoj bio bi zapriječen put ka europskoj integraciji, a interesi lokalnih zajednica bili bi pod ugrozom većih, ekonomski bogatijih ili geografski značajnijih teritorijalnih cjelina. S druge strane, s obzirom na moju teritorijalnu pripadnost Gradu Šibeniku kao jedinici lokalne samouprave, prirodno se nametnula obveza analize lokalne samouprave konkretno na području Šibensko – kninske županije čiji je politički i društveni centar grad Šibenik.

1.2. Metode rada

Analiza lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj bila bi bespredmetna bez analize kako povijesti razvoja iste tako i bez analize trenutno važećeg zakonodavnog okvira. U radu sam se najviše služila javno dostupnim stručnim člancima i relevantnim pravnim propisima, ali i javno dostupnim informacijama poput indeksa razvijenosti, broja stanovnika pojedinih jedinica i slično. Naime, odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama koji nameće lokalnim jedinicama objavu svih značajnih informacija za koje postoji interes javnosti, omogućio je lakši i jednostavniji pristup relevantnim podacima nužnim za ostvarenje cilja ovog završnog rada. U tom smislu, u radu sam se ponajviše služila metodom deskripcije, komparacije i statistike. Nastojala sam pristupiti svim informacijama kritički, analizirajući ih u kontekstu značaja za povijesni razvoj lokalne samouprave, ali i u kontekstu značaja za demokratičnost sadašnjice.

1.3. Struktura rada

Rad je podijeljen u četiri cjeline – Povijest lokalne samouprave u Europi i kroz hrvatsku povijest, Lokalna samouprava u Europi, Državna uprava i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj i e-Uprava. U prvom dijelu rada daje se pregled povijesnog razvoja lokalne samouprave, kako u Europi, tako i u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na srednjovjekovne komune, autonomiju lokalnih zajednica i važnost decentralizacije. U drugoj cjelini opisana je lokalna samouprava u europskim državama s naglaskom na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi koja postavlja standarde za autonomiju i funkcije lokalnih vlasti. Središnji dio rada je Lokalna samouprava u Europi i Republici Hrvatskoj, u čijim se poglavljima analizira sustav lokalne samouprave, zakonodavni okvir, te uloge i funkcije jedinica lokalne i područne samouprave. Naglasak je i na poslovima te financiranju lokalne samouprave, kao i indeksu razvijenosti jedinica unutar Republike Hrvatske. Zadnji dio rada posvećen je e-Upravi, te važnosti digitalizacije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2. POVIJEST LOKALNE SAMOUPRAVE

Počeci lokalne samouprave vežu se za rani razvoj organiziranih zajednica, kada su lokalni entiteti počeli preuzimati odgovornost za rješavanje svojih specifičnih problema i potreba. Ovaj proces decentralizacije vlasti omogućio je zajednicama veću autonomiju u donošenju odluka koje su izravno utjecale na njihove svakodnevne živote.

Gradovi nazivani „komunama“ počeli su se razvijati u Europi tijekom 12. stoljeća, a njihov vrhunac bio je u 13. i 14. stoljeću. Komune su bile specifične autonomne jedinice unutar feudalnih sustava koje su dobivale određena prava i povlastice, kao što su pravo na samoupravu i provođenje pravde. Ove povlastice često su bile zapisane u poveljama koje su izdavali feudalni gospodari ili kraljevi. ¹

Gradske povelje bile su dokumenti koji su gradovima davali određena prava, poput izbora vlastitih gradskih dužnosnika, organizacije lokalne trgovine i održavanja tržnica, te su često uključivale i pravo na provođenje pravde unutar gradskih zidina. Vijeća ili skupštine, sastavljene od gradskih uglednika (bogatih trgovaca i obrtnika), bila su odgovorna za donošenje odluka koje su se ticale lokalne zajednice. Navedena tijela birala su gradske dužnosnike koji su provodili gradske odluke i osiguravali provedbu pravde.

Srednjovjekovni gradovi, pogotovo oni na važnim trgovačkim putovima, razvili su snažan ekonomski i politički utjecaj. U Hrvatskoj, primjeri takvih gradova su Dubrovnik i Split. Gradovi su postajali važni centri za trgovinu, kulturu i politiku, a njihova autonomija unutar feudalnog sustava omogućavala im je jačanje svoje moći. Dubrovnik je uspio postići visok stupanj samouprave, razvijajući složen politički sustav temeljen na vijećima plemića i bogatih građana. Isti je postao jedna od najvažnijih trgovačkih sila na Mediteranu. ²

Posebno poznata država po razvoju komuna bila je Italija, a od gradova su se isticali Venecija, Firenca, Milano i Genova koji su uspostavili snažne gradske uprave i često djelovali gotovo kao nezavisne države. Također, komune su bile prisutne u Francuskoj, Njemačkoj i drugim dijelovima Europe, gdje su gradovi dobivali autonomiju u upravljanju svojim poslovima i obranom svojih interesa.

¹ Mileta, V. (1967). Komuna u novim uvjetima. Politička misao, 4 (4), str. 647-654., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/170760>

² Komuna. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013.-2014., dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/komuna>

Iako su komune bile autonomne u određenim pitanjima, njihov opstanak je često ovisio o podršci ili toleranciji feudalnih gospodara ili kraljeva. Feudalni gospodari često su koristili gradove kao izvore prihoda i vojne snage, dok su gradovi zauzvrat dobivali određeni stupanj autonomije u unutarnjem upravljanju. Ta autonomija nije bila apsolutna jer su feudalci često zadržavali pravo na donošenje ključnih odluka koje su se ticale političkih i vojnih pitanja.³

Krajem srednjeg vijeka, u 15. stoljeću, mnoge od ovih komuna postale su dijelom većih kraljevstava ili imperija, iako su zadržale određeni stupanj autonomije u lokalnom upravljanju.

Ove institucije bile su temelj razvoja moderne lokalne samouprave jer su postavile osnovne principe upravljanja na lokalnoj razini koji su se nastavili razvijati kroz stoljeća.

Moderni koncept lokalne samouprave razvio se tijekom 19. stoljeća u Europi, kada su mnoge države počele reformirati svoje sustave uprave. S obzirom na potrebu za modernizacijom upravnih struktura i odgovaranje na potrebe industrijalizacije, lokalna samouprava postala je važan element upravljanja. Tijekom tog razdoblja zakonodavstvo je postepeno uspostavilo jasne nadležnosti lokalnih jedinica u upravljanju lokalnim poslovima, uključujući komunalne usluge, obrazovanje i socijalnu skrb.

U Europi razlikujemo četiri glavna povijesna modela lokalne samouprave: francuski (napoleonski, južноеuropski), njemački (germanski, porajnski), švedski (skandinavski, nordijski) i engleski (anglosaksonski). Pojedini autori dodatno prepoznaju i srednjoeuropski model, kao i model bivših socijalističkih zemalja, odnosno model novih demokracija: višegradska (Poljska, Češka, Mađarska i Slovačka), baltička (Estonija, Latvija i Litva) te balkanska, odnosno zemlje jugoistočne Europe (Slovenija, Rumunjska, Bugarska, Hrvatska i druge).⁴

2.1. Lokalna samouprava kroz hrvatsku povijest

Lokalna samouprava u Hrvatskoj ima dugu povijest koju su oblikovale različite društvene, političke i pravne okolnosti.

³ Signoria. Dostupno na: <https://www.treccani.it/enciclopedia/signoria/>

⁴ Koprić, I., (2018), Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Institut za javnu upravu, str. 1-56

2.1.1. Razvoj do 19. stoljeća

Hrvatska se osim na Kraljevine Dalmaciju, Hrvatsku i Slavoniju, dijelila i na banovine. Ban je obašao ključne funkcije poput suca i upravitelja. Bio je kraljev vojskovođa i odgovoran za vođenje porezne politike. Među poznatijima u hrvatskoj povijesti bio je ban Dmitar Zvonimir, a po kome je Knin danas prepoznat kao Zvonimirov grad. On je preuzeo kraljevski tron od kralja Petra Krešimira IV. 1075. godine, po kojemu se Šibenik i danas zove Krešimirov grad. Uz bana je često djelovao podban koji je imao ulogu njegovog zamjenika i pomoćnika.

Dalmatinske komune imale su pravo slobodnog izbora pročelnika svoje autonomne uprave na temelju povlastica koje im je 1190. godine dodijelio kralj Koloman, posebno gradovima Splitu, Trogiru i Zadru. Ovi gradovi uživali su značajnu autonomiju jer nisu bili pod izravnom vlašću gospodara, ali im je često nedostajala zaštita koju su trebali. Moglo bi se reći da su bili uvjetno suvereni, „jer nisu priznavali višu vlast. Svaki od njih pokušavao je osigurati svoju obranu od neprijateljskih susjeda i stranaca te organizirati svoj unutarnji život kako su najbolje mogli, čuvajući tradicije i prilagođavajući se novim, izazovnim okolnostima srednjeg vijeka.“⁵

Početak 15. stoljeća započinje gradnja vojnih utvrda na hrvatskom tlu kako bi se obranilo od Osmanlija. Ove utvrde, koje su se protezale od mora do rijeke Kupe, uključujući područje Žumberka, formirale su Hrvatsku krajinu sa sjedištem u Karlovcu. Sjeverno od Karlovca, nalazila se Banska krajina, a Slavonska krajina je imala sjedište u Varaždinu. Dijelovi Hrvatske koji su pripadali vojnim krajinama imali su posebno vojno-administrativno ustrojstvo, podijeljeno na tri generalata: Karlovački, Varaždinski i Banijski. Generalati su se dalje dijelili na regimente, a regimenti na satnije. Izvan tih struktura postojale su vojne općine. Vojni sustav i krajine ukinuti su 1881. godine.⁶

Početak 19. stoljeća uspostavljena je nova administrativna podjela koja je obuhvaćala okruge i distrikte: Istarski, Gorsko-kotarski i Riječki, dok je Karlovački okrug bio organiziran u Karlovački, Samoborski i Sisački distrikt. U ovoj hijerarhiji, distrikti su predstavljali srednju razinu između okruga i kotara, služeći kao prijelazna administrativna jedinica.

⁵ Lozina, D., Jagnjić, J., (2021)., Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 555-585

⁶ Hrženjak, J., (2004), Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb

2.1.2. 19. stoljeće i razdoblje Austro – Ugarske

Nakon Austro-Ugarske nagodbe 1867. godine, Monarhija je podijeljena na dva dijela – austrijski i ugarski. Hrvatska je, kao dio ugarskog dijela, postala dijelom Kraljevine Ugarske, ali je kroz Hrvatsko – ugarsku nagodbu 1868. godine dobila određenu autonomiju.

Ovom nagodbom, Hrvatska je zadržala upravu nad lokalnim poslovima, školstvom, vjerskim pitanjima i pravosuđem, dok su vanjski poslovi, vojska i financije ostali pod kontrolom zajedničkih ugarsko – austrijskih vlasti. Lokalna samouprava u Hrvatskoj dobila je na važnosti kroz ovaj aranžman, jer je omogućeno da Hrvatski sabor i ban ponovno postanu ključni faktori u vođenju lokalnih poslova.

Donošenje Zakona o općinama 1881. godine bio je jedan od ključnih događaja u razvoju lokalne samouprave. Ovaj Zakon regulirao je upravu u općinama, koje su postale osnovne jedinice lokalne vlasti. Općine su imale pravo upravljati lokalnim poslovima, uključujući komunalne usluge, školstvo i manji dio pravosuđa. Općinska uprava bila je podijeljena na predstavnička tijela, koja su birana na izborima i izvršne organe. Glasovanje je bilo ograničeno na bogatije slojeve društva zbog imovinskog cenzusa što znači da mnogi građani nisu imali pravo glasa.⁷

Kraljem 19. stoljeća, hrvatske političke elite nastavile su se boriti za veću autonomiju unutar Austro – Ugarske Monarhije. Lokalne institucije poput županijskih i općinskih tijela, nastavile su igrati važnu ulogu u vođenju lokalnih poslova, ali je i dalje postojala snažna kontrola iz središta vlasti.

Reforme u tom razdoblju dovele su do postupnog razvoja upravnih i sudskih institucija na lokalnoj razini. Nastavno na navedeno, postojali su napori za modernizacijom lokalne uprave i unaprjeđenje iste.

2.1.3. Kraljevina Jugoslavija (1918. – 1941.)

Za vrijeme Kraljevine Jugoslavije lokalna samouprava u Hrvatskoj bila je pod velikim utjecajem centralizirane državne vlasti, koja je nastojala ojačati kontrolu nad različitim dijelovima novostvorene države. Unatoč tome, lokalna samouprava postojala je u određenim oblicima, ali njezina uloga bila je značajno ograničena zbog politike centralizacije Beograda.

⁷ Lozina, D., Jagnjić, J., (2021)., Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 555-585

Nakon stvaranja Kraljevine SHS, kasnije Kraljevina Jugoslavija, Hrvatska je izgubila tradicionalnu podjelu na županije. Vidovdanski ustav iz 1921. godine uspostavio je novi administrativni sustav u kojem su županije zamijenjene okruzima. Ovi okruzi bili su mnogo veći i podložniji kontroli središnje vlasti, čime je smanjena lokalna autonomija. Središnje vlasti u Beogradu uvele su snažnu centralizaciju uprave, čime su umanjile utjecaj lokalnih jedinica na upravljanje vlastitim poslovima. Općine su postojale kao administrativne jedinice, ali su bile pod nadzorom središnjih vlasti. Na čelo općina postavljani su povjerenici koje je imenovala središnja vlast, umjesto da su birani od strane lokalnog stanovništva.⁸

Uvođenjem Šestosiječanjske diktature 1929. godine, kralj Aleksandar I. dodatno je centralizirao vlast i reorganizirao teritorijalnu podjelu države. Stvorene su nove administrativne jedinice poznate kao banovine. U slučaju Hrvatske, uspostavljena je Savska, a kasnije i Primorska banovina. Banovine su bile pod upravom banova koji su odgovarali izravno kralju, što je značajno umanjilo mogućnost lokalnog stanovništva da sudjeluje u upravljanju.

Banovina Hrvatska, osnovana 1939. godine kao rezultat Sporazuma Cvetković – Maček, bila je pokušaj decentralizacije i davanja veće autonomije Hrvatskoj unutar Kraljevine Jugoslavije. Banovina Hrvatska dobila je određene ovlasti u lokalnim pitanjima poput školstva, pravosuđa, zdravstva i komunalnih poslova. Ovaj period je kratko trajao zbog izbijanja Drugog svjetskog rata 1941. godine.⁹

2.1.4. SFR Jugoslavija (1945. – 1991.)

Nakon Drugog svjetskog rata, tijekom socijalističke Jugoslavije, uveden je model samoupravnog socijalizma. Takav model uključivao je sustav radničkih savjeta i participaciju lokalnih zajednica u donošenju odluka. Međutim, iako je teoretski postojala lokalna samouprava, ona je bila pod čvrstom kontrolom središnje komunističke vlasti. Općine su bile osnovna jedinica lokalne samouprave, ali su one bile usmjerene na provedbu politika koje su dolazile od centralnih vlasti. Lokalna samouprava u ovom razdoblju bila je više nominalna nego stvarna, budući da je politička moć ostala koncentrirana u rukama jedne strane.

Jedna od ključnih prekretnica u jugoslavenskom političkom sustavu bila je reforma iz 1950. godine, kojom je uveden koncept samoupravljanja. Ideja je bila da radnici i građani izravno

⁸ Lozina, D., Jagnjić, J., (2021)., Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 555-585

⁹ Pusić, E. (1997)., Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, knjiga 1, Školska knjiga, Zagreb

sudjeluju u upravljanju poduzećima i javnim ustanovama, kroz radničke savjete i druge organe. Iako je ova reforma bila usmjerena na ekonomsku decentralizaciju, imala je utjecaj i na lokalnu upravu.¹⁰

Lokalna samouprava bila je organizirana na nekoliko razina. Temeljne jedinice lokalne samouprave bile su općine koje su dobile relativno široke ovlasti u organizaciji lokalnih komunalnih usluga, školstva, zdravstva i lokalne infrastrukture. Općine su bile najvažnija razina lokalne vlasti, a vođene su vijećima u kojima su mogli sudjelovati i građani, barem formalno, putem radničkih savjeta i drugih oblika lokalne participacije. Na čelu općina nalazili su se lokalni dužnosnici, koji su i dalje bili pod strogom kontrolom republičkih vlasti i Komunističke partije, što je smanjivalo stvarnu autonomiju lokalnih vlasti.

Ustavom SFRJ iz 1974. godine Jugoslavija je dodatno decentralizirana, čime su republike, pa tako i Hrvatska, dobile veći stupanj autonomije. Shodno navedenom, i lokalne vlasti dobile su veće ovlasti u upravljanju lokalnim poslovima. Općine su postale još važnije jedinice lokalne samouprave, te su imale znatne ovlasti u pružanju javnih usluga, ekonomskom planiranju i socijalnim pitanjima. Ustav iz 1974. omogućio je općinama veću slobodu u donošenju odluka, ali je i dalje u okviru usmjeravanja od strane Komunističke partije. Unatoč formalnoj decentralizaciji, stvarna moć i dalje je ostala u rukama središnjih vlasti i partijskih struktura, te je lokalna uprava bila podložna njihovoj kontroli.¹¹

Samoupravljanje je bilo temeljni princip socijalističkog sustava u Jugoslaviji, a radnički savjeti imali su ključnu ulogu u lokalnoj upravi. Radnici su birali svoje predstavnike koji su sudjelovali u donošenju odluka na lokalnoj razini. Međutim, iako je teoretski postojala participacija građana i radnika u lokalnoj upravi, u praksi je lokalna samouprava bila usko povezana s partijskim strukturama.

¹⁰ Pusić, E. (1997)., Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, knjiga 1, Školska knjiga, Zagreb

¹¹ Blažević, R., (2021), Upravna znanost, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka

3. LOKALNA SAMOUPRAVA U EUROPI

Lokalna samouprava predstavlja ključni oblik decentralizacije vlasti u kojem se određene ovlasti, koje su tradicionalno pod kontrolom središnje države, prenose na niže lokalne razine poput općina, gradova i županija. Ova decentralizacija omogućuje da se poslovi vezani za svakodnevni život građana, poput komunalnih usluga, urbanističkog planiranja i lokalnog obrazovanja, rješavaju na lokalnoj razini, bliže samim građanima. Izvršna vlast u lokalnoj samoupravi ostvaruje se kroz izabrane lokalne dužnosnike, kao što su gradonačelnici u gradovima i načelnici u općinama. Njihova je zadaća provoditi odluke lokalnih predstavničkih tijela, poput gradskih ili općinskih vijeća, te upravljati lokalnim resursima i administracijom. Iako lokalna samouprava uživa određenu autonomiju u donošenju odluka specifičnih za lokalne zajednice, ostaje pod nadzorom središnje vlasti, osobito u pitanjima provođenja nacionalnih zakona i politika.

Središnja vlast može nadzirati zakonitosti rada lokalnih tijela, ali ne smije intervenirati u njihove odluke sve dok su one u skladu sa zakonom. Pitanja od nacionalnog značaja, poput sigurnosti, vanjske politike, sudstva i monetarne politike ostaju isključivo u nadležnosti središnje države, dok se lokalna vlast bavi poslovima poput komunalnih usluga, lokalnog prometa i urbanizma. Unatoč autonomiji, lokalna samouprava djeluje unutar šireg okvira državne vlasti. Središnja vlast, putem ministarstava ili drugih vladinih institucija, može pružati financijsku potporu i smjernice za lokalne projekte, kao što su infrastrukturne inicijative ili socijalni programi. Lokalne vlasti imaju slobodu u provedbi projekata pod uvjetom da se pridržavaju državnih zakona i propisa.¹²

Lokalna samouprava omogućava građanima određene općine, grada ili županije da upravljaju svojim lokalnim poslovima putem izabranih predstavnika ili neposrednim sudjelovanjem. Time se odluke koje utječu na svakodnevni život građana donose bliže njima, uzimajući u obzir specifične potrebe i interese lokalne zajednice.

Temeljna svrha lokalne samouprave je učinkovito upravljanje lokalnim resursima i pružanje usluga koje najbolje odgovaraju potrebama građana. Osim toga, lokalna samouprava jača demokratski proces omogućujući građanima veću participaciju u donošenju odluka koje izravno utječu na njihovu svakodnevicu.

¹² Blažević., R., (2021), Upravna znanost, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka

3.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: Povelja), međunarodni je dokument koji je usvojilo Vijeće Europe 15. listopada 1985. godine. Cilj Povelje je uspostavljanje zajedničkih pravila za zaštitu i unapređenje lokalne samouprave u europskim državama, s naglaskom na neovisnost i autonomiju lokalnih vlasti u upravljanju lokalnim poslovima. Povelja je obvezujuća za sve države članice Vijeća Europe koje su je ratificirale.

Ključni ciljevi i načela Povelje:

- *autonomija lokalne samouprave* – lokalna tijela vlasti imaju pravo upravljati značajnim dijelom javnih poslova, u skladu sa zakonima, a sve u interesu lokalnog stanovništva. To uključuje pravo na donošenje odluka, planiranje i provedbu lokalnih politika;
- *demokratska struktura* – lokalna tijela vlasti moraju biti demokratski izabrana, čime se osigurava predstavničko upravljanje i odgovornost prema lokalnoj zajednici;
- *pravna zaštita* – lokalna tijela moraju imati mogućnost pravne zaštite svojih prava na autonomiju pred sudskim tijelima, kako bi se spriječila nelegalna intervencija državnih vlasti;
- *odgovarajući resursi* – lokalnim vlastima moraju biti osigurani adekvatni financijski resursi kako bi mogle neovisno obavljati svoje zadatke. Financijska sredstva trebaju biti u skladu s odgovornostima i zadaćama koje su im povjerene;
- *prava na udruživanje i suradnju* – lokalnim vlastima je dopušteno surađivati s drugim lokalnim zajednicama, uključujući međunarodnu suradnju, kako bi se lakše ispunile obveze i ostvarili zajednički ciljevi;
- *supsidijarnost* – odluke bi se trebale donositi na najnižoj mogućoj razini vlasti, što znači da pitanja lokalnog značaja trebaju rješavati lokalne vlasti, dok bi središnja vlast trebala intervenirati samo ako lokalna razina nije u mogućnosti učinkovito riješiti problem.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi postavila je standarde u europskim zemljama za zaštitu i jačanje lokalne demokracije, decentralizaciju vlasti i sudjelovanje građana u donošenju odluka na lokalnoj razini. Ratifikacijom Povelje države se obvezuju na usklađivanje svojih zakona i praksi s njenim načelima.

Hrvatska je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi ratificirala 19. rujna 1997. godine, čime je prihvatila njene odredbe i obvezala se na njihovu provedbu u svom sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave.¹³

3.2. Lokalna samouprava europskih država

U nastavku teksta tabličnim prikazom napravljen je usporedni pregled europskih zemalja na temelju njihovih lokalnih i regionalnih struktura upravljanja, zajedno s pripadajućim brojem stanovnika. Uključeni su podaci poput broja općina, gradova i komuna na lokalnoj razini, kao i broja regija ili provincija na regionalnoj razini. Također, tablica navodi godinu kada je svaka zemlja postala članica Europske unije te njezinu trenutnu populaciju. Ovi podaci omogućuju jasnije razumijevanje organizacije i opsega lokalne uprave u svakoj zemlji, pružajući uvid u to kako se administrativne podjele razlikuju diljem Europe.

Tablica 1. Prikaz europskih država po lokalnim i regionalnim razinama s brojem stanovnika

Država	Članica od	Lokalna razina	Regionalna razina	Populacija
Albanija		61 općina 308 komuna	12 regija	3.185.000
Austrija	1995	2.100 općina	9 regija	8.507.786
Belgija	1958	589 općina	10 provincija 3 regije 3 zajednice	11.203.992
Bosna i Hercegovina		63 općina 7 gradova 74 općine 6 gradova Brčko Distrikt	10 županija	3.825.000
Bugarska	2007	264 općina		7.245.677
Hrvatska	2013	428 općina 127 gradova	20 županija Grad Zagreb	3.871.833
Cipar	2004	350 zajednica 30 općina		850.000

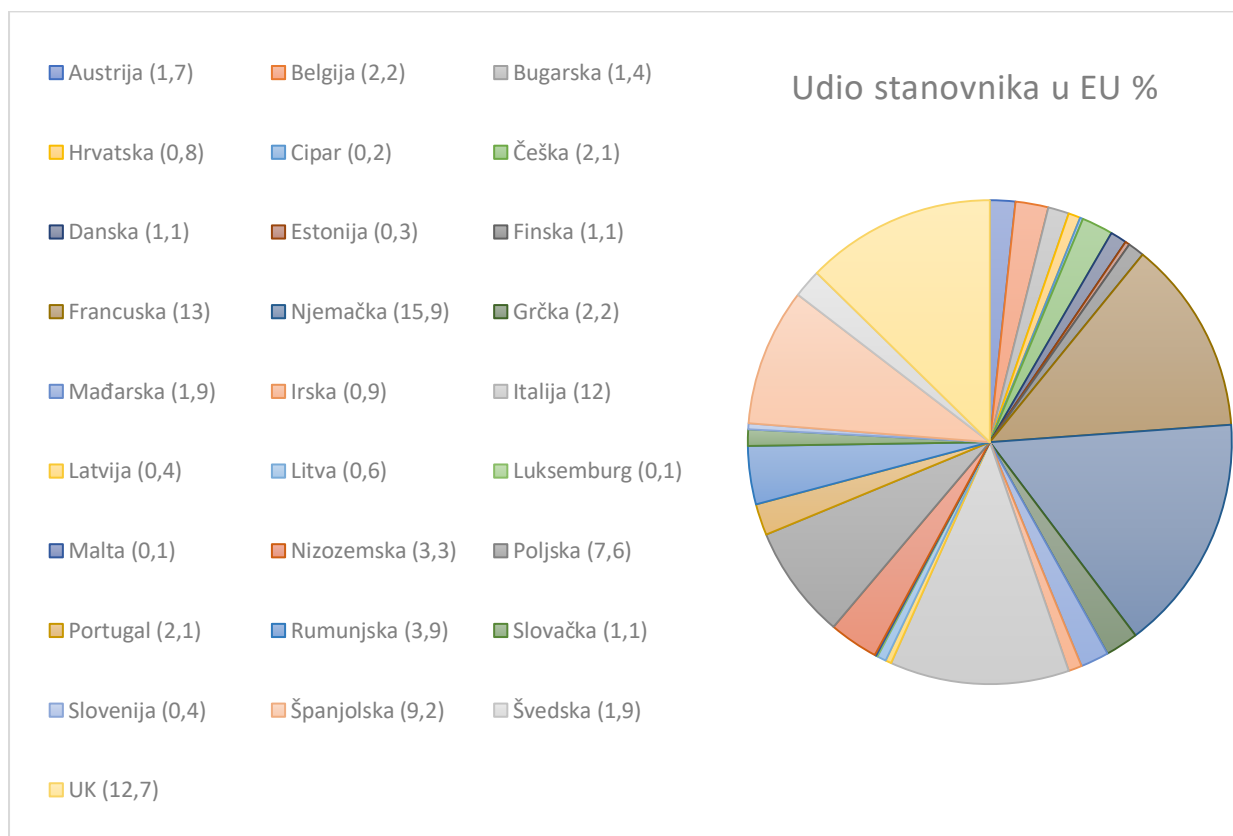
¹³ Vijeće Europe, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, 15. listopada 1985., Strasbourg

Češka	2004	6.258 općina	14 regija	10.512.419
Danska	1973	98 općina	5 regija	5.627.235
Estonija	2004	183 ruralnih općina 30 gradova		1.315.819
Finska	1995	313 općina	18 regionalnih vijeća 1 Autonomna pokrajina (Aaland Island)	5.451.270
Makedonija		81 općina Glavni grad Skopje		2.108.000
Francuska	1958	36.658 općina	96 odijela } 3 inozemna } Srednja Odigela } razina 13 regija } 3 inozemne } Regionalne regije } vlasti	65.856.609
Njemačka	1958	9.253 općina 2060 gradova	295 općina 16 regija	80.780.000
Grčka	1981	325 općina	13 samoupravljajućih regija	10.992.589
Mađarska	2004	3.177 općina, gradova i gradova sa općinskim rangom 23 distrikta glavnih gradova Grad Budimpešta	19 općina	9.879.000
Irska	1973	31 grad i okrug 95 općinskih oblasti	3 regije	4.604.029
Italija	1958	8.006 općina	100 provincija 10 metropolitanskih gradova 20 regija	60.782.668

Kosovo		38 općina 1.285 sela		1.859.203
Latvija	2004	110 općina 9 gradova	5 regija	2.001.468
Litva	2004	60 općina		2.943.472
Luksemburg	1958	105 općina		549.680
Malta	2004	68 lokalnih vijeća		425.384
Crna Gora		23 općine		622.000
Nizozemska	1958	390 općina	12 provincija	16.829.289
Poljska	2004	2.479 općina	380 okruga 16 regija	38.495.659
Portugal	1986	3.092 župa 308 općina	2 autonomne regije (Acores i Madeira)	10.427.301
Rumunjska	2007	2.861 općina 320 gradova	41 okrug	19.942.642
Srbija		174 grada i općine	2 autonomne pokrajine (Vojvodina i Kosovo)	9.468.000
Slovačka	2004	2.751 općina 140 gradova 39 gradskih okruga	8 samoupravljajućih regija	5.415.949
Slovenija	2004	212 općina		2.061.085
Španjolska	1986	8.124 općine 52 gradska okruga	17 autonomnih pokrajina 2 autonomna grada	46.507.760
Švedska	1995	290 općina		9.644.864

Švicarska		2.324 općine	6 polu kantona 20 kantona	8.211.700
Ujedinjeno Kraljevstvo	1973. – 2020.	419 lokalnih vlasti	4 regije (Engleska, Wales, Škotska i Sjeverna Irska)	64.308.261

Izvor: *autorica*¹⁴



Slika 1. Udio stanovnika u EU izražen u postotcima

Izvor: *autorica*¹⁵

Prikazani podaci nastali su prije nego je Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) službeno napustilo EU. Građani UK-a su putem referenduma, održanog 23. lipnja 2016. godine, glasali za izlazak iz EU s 52% prema 48% glasova. Proces izlaska, poznat je pod nazivom Brexit, a obuhvatio je pregovore i prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2020., sve do službenog napuštanja 31. siječnja 2020. godine. Brexit je značajno utjecao na EU na nekoliko razina. Izlazak UK-a smanjio je političku moć EU, osobito u vanjskoj politici i sigurnosti, a izazvani su i poremećaji u trgovinskim odnosima, uključujući carinske i regulatorne prepreke. UK je imao dosta financijskog utjecaja u proračunu, time se među preostalim članicama zahtijevala preraspodjela

¹⁴ Prema: CCRE, CEMR Local & Regional Europe, Local and Regional Governments in Europe, Structures and Competences

¹⁵ Prema: CCRE, CEMR Local & Regional Europe, Local and Regional Governments in Europe, Structures and Competences

financijskih tereta. S druge strane, Brexit je ojačao osjećaj europskog identiteta i kohezije ostalih država članica.¹⁶

3.3. Najznačajnije reforme lokalne samouprave u europskim zemljama

Reforme lokalne samouprave u europskim zemljama predstavljaju ključne korake prema decentralizaciji, povećanju efikasnosti javnih usluga i jačanju uloga lokalnih vlasti. Svaka država prilagodila je svoje reforme specifičnim političkim, društvenim i ekonomskim uvjetima, ali s općim ciljem osnaživanja lokalne uprave i poboljšanja pružanja usluga građanima. Ove reforme obuhvaćaju smanjenje broja općina, prijenos ovlasti na regionalne vlasti te unaprjeđenje transparentnosti i odgovornosti. Primjeri reformi iz Danske, Njemačke, Španjolske i drugih europskih zemalja pokazuju kako lokalna samouprava može postati ključni faktor u modernom upravljanju i regionalnom razvoju, te služe kao model za druge zemlje koje žele optimizirati svoje lokalne strukture. U nastavku teksta navest ćemo neke od europskih država kao primjere reformi i načina uređenja jedinica lokalne samouprave.

Danska je 2007. godine provela reformu koja je smanjila broj općina sa 271 na 98 većih jedinica kako bi poboljšala kapacitet lokalnih vlasti u pružanju usluga. Ukinute su županije koje su zamijenjene s pet regija koje se uglavnom bave zdravstvom.

Francuska je provela nekoliko reformi kako bi smanjila fragmentaciju lokalne samouprave. Reforma iz 2010. godine imala je za cilj spajanje manjih jedinica, no naišla je na otpor. Zakonom o novoj teritorijalnoj organizaciji Republike (NOTRe)¹⁷ iz 2015. godine preraspodijeljena je nadležnost između države i regionalnih vlasti čime je regijama dano više ovlasti.

Italija je 2001. godine provela ustavnu reformu koja je ojačala regionalnu autonomiju, dajući regijama više kontrole nad područjima poput obrazovanja i zdravstva. Reforme koje su uslijedile 2014. i 2015. godine smanjile su broj pokrajina i povećale ulogu gradova i metropolitanskih područja čime se poboljšala učinkovitost lokalne uprave.

¹⁶ Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Odnosi EU-a i Ujedinjene Kraljevine, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/timeline-eu-uk-withdrawal-agreement/>

¹⁷ izv. Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/search/all?tab_selection=all&searchField=ALL&query=organisation+territoriale+de+la+Republique&page=1&init=true

Njemačka je tijekom 1970.-ih godina provela opsežnu reformu koja je smanjila broj općina, povećavajući njihov kapacitet za pružanje lokalnih usluga. Reforme iz 2006. godine prenijele su više ovlasti s federalne na niže razine čime je dodano ojačana decentralizacija.

Španjolska je 1980.-ih godina započela proces decentralizacije dajući značajnu autonomiju 17 autonomnih zajednica. Ove reforme omogućile su prijenos ovlasti nad obrazovanjem, zdravstvom i socijalnim uslugama na regionalnu razinu.

Ujedinjeno Kraljevstvo je 1999. godine provelo devoluciju, omogućujući Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj da imaju vlastite parlamente s određenim zakonodavnim ovlastima. Zakon o lokalizmu (izv. Localism Act)¹⁸ iz 2011. godine u Engleskoj je dao veću autonomiju općinama, posebice u planiranju i stambenoj politici, čime se potaknulo sudjelovanje zajednica u lokalnoj upravi.

Poljska je 1999. provela važnu reformu koja je uvela tri razine lokalne samouprave: općine, županije i regije. Ova reforma je bila ključna za poboljšanje kapaciteta lokalnih vlasti u pružanju usluga i upravljanju regionalnim razvojem.¹⁹

¹⁸ Localism Act 2011., Dostupno na: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents>

¹⁹ Ivanišević, S., (2010), Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 39-84, Zagreb

4. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Struktura lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj temelji se na ustavnim i zakonskim odredbama koje definiraju organizaciju, funkcije i ovlasti lokalnih jedinica.

Lokalna samouprava u RH od stjecanja neovisnosti 1991. godine do danas je prošla kroz nekoliko faza razvoja koje su bile obilježene reformama i prilagodbom europskim standardima s ciljem jačanja demokratskog upravljanja i povećanja učinkovitosti lokalnih vlasti. Nakon proglašenja neovisnosti 1991. godine, Republika Hrvatska uvela je sustav lokalne samouprave temeljen na demokratskim načelima. Ključan zakonodavni okvir za uspostavu ovog sustava bio je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 1992. godine. Ovim Zakonom definirane su općine, gradovi i županije kao osnovne jedinice lokalne i područne samouprave.²⁰

Nakon ratifikacije Povelje 1997. godine, u sustavu lokalne samouprave RH, 2001. godine, dogodila se jedna od najznačajnijih reformi. Izmjenama zakona JLS dobile su šire ovlasti, što je uključivalo veću fiskalnu autonomiju, povećanje broja funkcija koje su gradovi i općine mogli samostalno obavljati, kao i jačanje demokratske kontrole nad lokalnim tijelima.

Značajan aspekt lokalne samouprave iz 2000-ih godina bilo je pitanje fiskalne decentralizacije. Lokalnim jedinicama dodijeljene su dodatne ovlasti u prikupljanju i upravljanju poreznim prihodima čime su gradovi i općine dobile veću financijsku samostalnost. Međutim, fiskalna decentralizacija i dalje ostaje izazov zbog neravnomjerne raspodjele prihoda među lokalnim jedinicama, s velikim razlikama između bogatijih i siromašnijih općina.²¹

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, donesenim 2009. godine, uvedena je odredba koja je omogućila neposredni izbor načelnika, gradonačelnika i župana, čime je dodatno povećana odgovornost lokalnih dužnosnika prema građanima. Značajna promjena, koja je promijenila način funkcioniranja lokalne samouprave,

²⁰ Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske, (1992.), Ukaz o proglašenju Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 90/1992, dostupno na: /eli/sluzbeni/1992/90/2333

²¹ Koprić, I., (2013.), Lokalna samouprava i lokalni izbori, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 67-70

odnosila se na izborne promjene. Do 2009. godine lokalne dužnosnike biralo je lokalno vijeće, a Zakonom je uveden izravan izbor putem glasovanja građana.²²

U Republici Hrvatskoj postoji ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, a uključuju 428 općina i 127 gradova, te 20 županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave. Grad Zagreb, kao glavni grad, ima poseban status utvrđen Zakonom o Gradu Zagrebu²³ jer funkcionira i kao grad i kao županija, što dovodi do ukupnog broja od 576 jedinica lokalne i područne samouprave.

Teritorijalna samouprava u Republici Hrvatskoj podijeljena je na dvije instance:

- a) Jedinice lokalne samouprave; 428 općine (manje lokalne jedinice, uglavnom obuhvaćaju ruralna područja) i 127 gradova (veće jedinice, često središta gospodarskog, kulturnog i administrativnog života)
- b) Jedinice područne (regionalne) samouprave; 20 županija i Grad Zagreb (funkcionira i kao grad i kao županija)

Gore navedene jedinice imaju dva temeljna tijela:

- a) Predstavničko tijelo – općinsko ili gradsko vijeće, županijska skupština; glavna uloga predstavničkih tijela je donošenje odluka o proračunu, lokalnim propisima i planovima razvoja. Članovi ovih tijela biraju se na lokalnim izborima svake četiri godine.
- b) Izvršno tijelo – načelnik, gradonačelnik, župan; zaduženi za izvršavanje odluka predstavničkih tijela. Isti se biraju neposredno na izborima i odgovorni su za upravljanje svakodnevnim poslovima lokalne zajednice.²⁴

²² Zakon, NN 125/2008-3563, Odluka o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dostupno na: /eli/sluzbeni/2008/125/3563

²³ Zakon o Gradu Zagrebu, pročišćeni tekst zakona, NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20, na snazi od 01.01.2020.

²⁴ Koprić, I., Đulabić, V., (2013)., Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Knjiga 9, Zagreb



Slika 2. Prikaz jedinica JLS po županijama u RH

Izvor: https://sh.m.wikipedia.org/wiki/Datoteka:Hrvatske_%C5%BEupanije_-_Counties_of_Croatia.png

Analiza podataka o općinama i gradovima u RH prema broju stanovnika, temeljena na podacima popisa stanovništva 2011. i 2021. godine, prikazuje se u tablicama 2. i 3. Tablice nude pregled broja općina i gradova razvrstanih prema veličini stanovništva te njihov postotni udio u ukupnom broju lokalnih jedinica. Kroz usporedbu podataka iz dva popisna razdoblja može se pratiti trend demografskih kretanja i uočiti smanjenje ili povećanje broja stanovnika unutar određenih jedinica lokalne samouprave, što je ključno za razumijevanje socioekonomskih i teritorijalnih promjena u zemlji. Ova analiza daje važan kontekst za planiranje i prilagodbu lokalnih politika u svrhu ravnomjernijeg regionalnog razvoja te pokazuje koje su JLS suočene s demografskim izazovima, kao i one koje bilježe stabilan rast.

Tablica 2. Gradovi i udio gradova prema broju stanovnika 2011. i 2021. godine

	Broj gradova		Udio gradova u %	
	2011.	2021.	2011.	2021.
Ukupno	127	128	100	100
Do 5 000 stanovnika	18	25	14,17	19,53
5 001 – 10 000	42	45	33,07	35,16
10 001 – 15 000	30	25	23,62	19,53
15 001 – 20 000	8	8	6,30	6,25
20 001 – 30 000	11	8	8,66	6,25
30 001 – 40 000	4	4	3,15	3,13
40 001 – 50 000	5	6	3,94	4,69
50 001 – 60 000	3	1	2,36	0,78
60 001 – 70 000	1	1	0,79	0,78
70 001 – 80 000	1	1	0,79	0,78
80 001 – 90 000	-	-	-	-
90 001 – 100 000	-	1	-	0,78
100 001 – 200 000	3	2	2,36	1,56
200 001 i više stanovnika	1	1	0,79	0,78

Izvor: autorica²⁵

Prema Zakonu²⁶, gradom se smatra svako naselje koje ima najmanje 10.000 stanovnika, ali iznimno gradom može biti proglašeno i naselje koje ima manji broj stanovnika ako je povijesno, gospodarski ili geografski važno za određeno područje. Gradovi preuzimaju određene zadaće javnih službi, a veći gradovi i šire ovlasti, koje inače pripadaju županijama. S druge strane, Republika Hrvatska ima i gradove s manje od 10.000 stanovnika.

Primjeri manjih gradova u RH su Komiža koja ima manje od 1.500 stanovnika, Ozalj s nešto više od 6.000 stanovnika te Vrlika s manje od 2.000 stanovnika. Iako ne ispunjavaju standardni demografski kriterij, navedeni gradovi imaju poseban značaj za regiju u kojoj se nalaze, te su zbog toga i proglašeni gradovima, a ne općinama. Odluka o proglašavanju određenih naselja

²⁵ Prema: Državni zavod za statistiku, Popis stanovništva 2011. i 2021. godine

²⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, snazi od 24.12.2020.

gradovima²⁷ unatoč manjoj populaciji često se temelji na važnosti koju ta naselja imaju u lokalnom kontekstu.

Tablica 3. Općine i udio općina po broju stanovnika 2011. i 2021. godine

	Broj općina		Udio općina u %	
	2011.	2021.	2011.	2021.
Ukupno	429	428	100,00	100,00
Do 1000 stanovnika	37	55	8,62	12,85
1001 – 1500	49	68	11,42	15,89
1501 – 2000	71	79	16,55	18,46
2001 – 2500	63	59	14,69	13,79
2501 – 3000	56	50	13,05	11,68
3001 - 3500	29	29	6,76	6,78
3501 - 4000	35	23	8,16	5,37
4001 – 4500	15	15	3,50	3,51
4501 – 5000	21	17	4,90	3,97
5001 – 6000	24	15	5,55	3,51
6001 – 7000	13	6	3,03	1,40
7001 – 8000	4	3	0,93	0,70
8001 – 9000	4	3	0,93	0,70
9001 - 10000	1	1	0,23	0,23
10001 – 11000	1	3	0,23	0,70
11001 – 12000	5	1	1,17	0,23
Više od 12000 stanovnika	1	1	0,23	0,23

Izvor: autorica²⁸

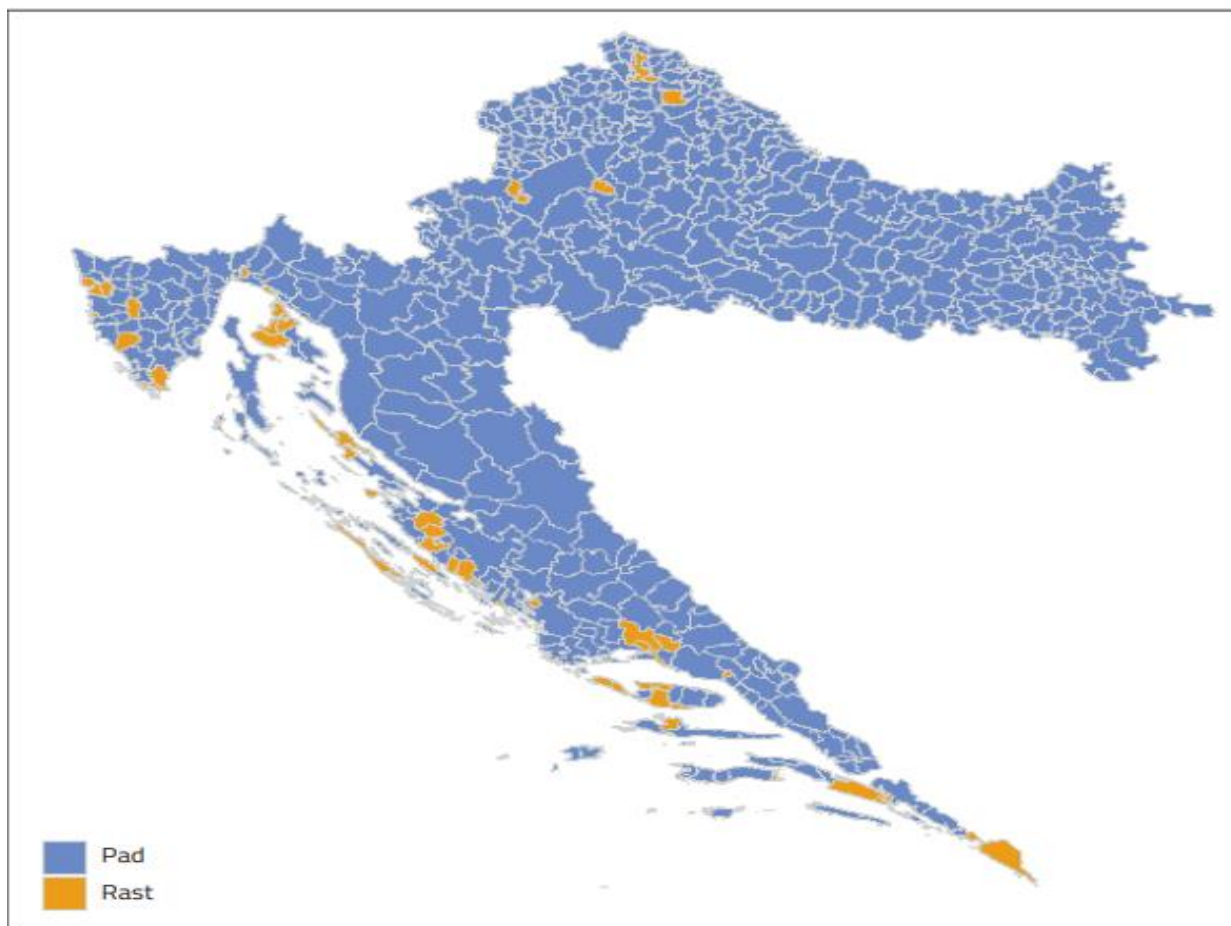
Zakon²⁹ definira općinu kao jedinicu lokalne samouprave koja obuhvaća jedno ili više naselja koja čine prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koja imaju zajedničke interese stanovništva. Općine obično imaju manje stanovnika u usporedbi s gradovima. Prema općim smjernicama obuhvaća ruralna ili polururalna naselja, ali Zakon ne određuje točan broj

²⁷ Odluka o proglašenju Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/2006, dostupno na: /eli/sluzbeni/2006/86/2045

²⁸ Prema: Državni zavod za statistiku, Popis stanovništva 2011. i 2021. godine

²⁹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, snazi od 24.12.2020.

stanovnika općine. Republika Hrvatska ima nekoliko općina s brojem stanovnika većim od 10.000. Iako takve općine imaju dovoljno stanovnika da bi teoretski mogle imati status grada, zbog različitih lokalnih i povijesnih okolnosti, one su zadržale status općine. Primjerice, Općina Viškovo u Primorsko-goranskoj županiji, s više od 16.000 stanovnika, ubraja se među najveće općine RH. Općina Nedelišće ima približno 12.000 stanovnika, dok Općina Jakovlje broji oko 10.000 stanovnika.



Slika 3. Promjena ukupnog broja stanovnika od 2011. do 2021. godine prema JLS

Izvor: Zbornik radova s konferencije, (2021.), Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, str. 99, Ekonomski institut Zagreb³⁰

Na slici 3. plavom bojom su označene JLS³¹ u kojima je zabilježen pad broja stanovnika, dok narančaste boje označavaju JLS u kojima je zabilježen rast broja stanovnika tijekom prikazanog razdoblja. Veći dio teritorija RH prikazan je plavom bojom, što ukazuje na to da je većina JLS

³⁰ Zbornik radova s konferencije, (2021.), Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, str. 99, Ekonomski institut Zagreb, Dostupno na:

https://www.eizg.hr/userdocsimages/publikacije/zbornik_prilika_ili_prijetnja.pdf

³¹ JLS: JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

zabilježila pad broja stanovnika između 2011. i 2021. godine. Narančaste zone, koje predstavljaju porast stanovništva, pojavljuju se sporadično i najviše su koncentrirane u većim urbanim područjima, kao i na obali. Navedeno je tipičan prikaz demografskih trendova u RH, gdje se bilježi pad broja stanovnika u većini ruralnih područja.

4.1. Obveze jedinica lokalne samouprave

Općine i gradovi, u okviru svoje samoupravne nadležnosti, obavljaju poslove od lokalnog značaja koji neposredno zadovoljavaju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom povjereni državnim tijelima. Ovi poslovi uključuju uređenja naselja i stambena pitanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, skrb o djeci, socijalnu zaštitu, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, sport i rekreaciju, zaštitu potrošača, zaštitu i očuvanje okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na lokalnom području³², te druge poslove u skladu s posebnim zakonima, poput Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske kojim se upravljanje državnom imovinom prebacuje na jedinice područne samouprave (županije) i na velike gradove.³³

Prema članku 19.a, Zakona o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje predstavljaju gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta šire regije te imaju više od 35 000 stanovnika.

Uz gore navedene poslove općina i gradova, veliki gradovi, kao i gradovi sjedišta županija, obavljaju i poslove poput prometa unutar grada, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te drugih akata vezanih uz gradnju te provođenje dokumenata prostornog uređenja, kao i druge poslove u skladu s posebnim zakonima.

4.2. Izvori financiranja obveza jedinica lokalne samouprave

Financiranje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj temelji se na kombinaciji vlastitih i poreznih prihoda te prijenosa sredstava središnje države. Sposobnost financiranja

³² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst zakona, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24.12.2020.

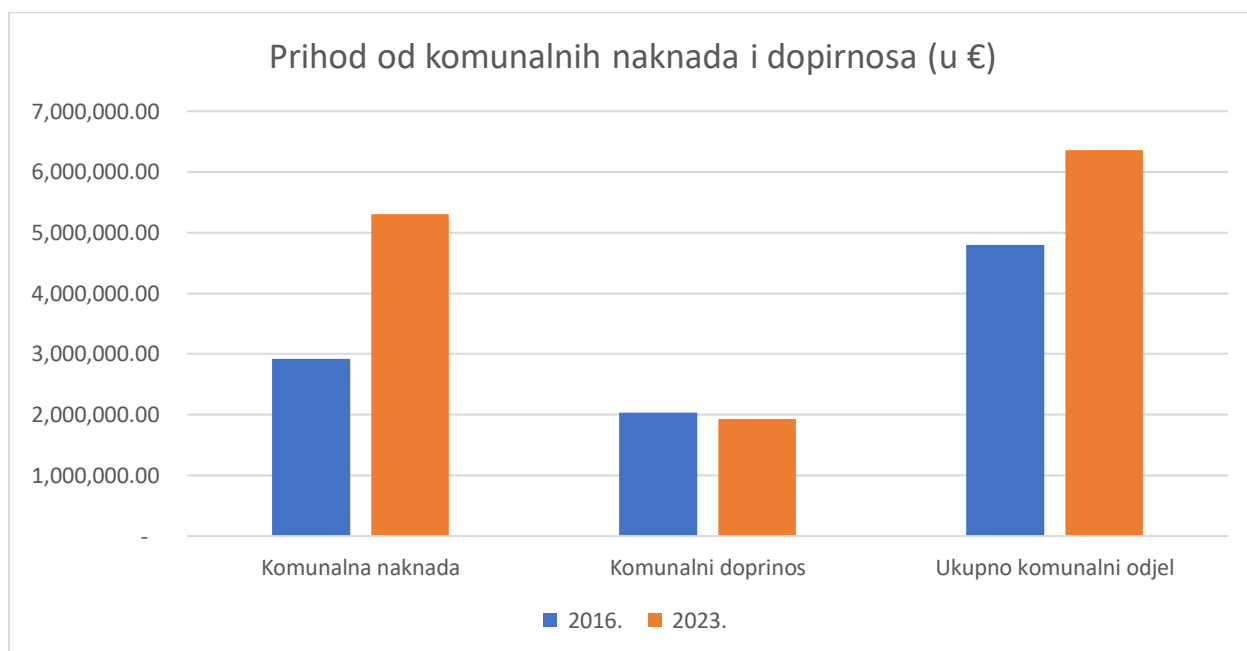
³³ Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, NN 155/23, na snazi od 30.12.2023.

javnih usluga lokalne samouprave (općine i gradovi) ovisi o dostupnosti financijskih sredstava iz različitih izvora. Financiranje je regulirano propisima, a najznačajniji je Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Glavni izvori financiranja lokalne samouprave su:

a) Vlastiti prihodi

- *porezi* – lokalna samouprava upravlja određenim lokalnim porezima, kao što su porez na kuće za odmor, porez na potrošnju, porez na promet nekretnina

- *naknade i doprinosi* – ovo uključuje komunalne naknade, naknade za uređenje voda, naknade za korištenje javnih površina, te razne druge lokalne naknade;



Slika 4. Prihod Grada Šibenika od komunalnih naknada i doprinosa u 2016. i 2023. godini

Izvor: autorica³⁴

Rast prihoda, prikazan na slici 4., može se pripisati povećanom obimu investicija u komunalnu infrastrukturu, rastu cijena, te većem broju građevinskih projekata, što ukazuje na rast aktivnosti u gradu Šibeniku i povećanu brigu o komunalnom uređenju.

- *prihodi od imovine* – lokalna samouprava može ostvarivati prihode iz najma ili prodaje svoje imovine, kao i od prihoda svoje imovine, kao i od prihoda od ulaganja u različite projekte;

³⁴ Prema: Grad Šibenik, Proračun u malom 2016. i 2023. godine, dostupno na: <https://www.sibenik.hr/stranice/proracun-grad-sibenika/23.html>

b) Porezni prihodi

- *porez na dohodak* – značajan dio financiranja lokalnih jedinica dolazi iz poreza na dohodak koji se dijelom usmjerava prema proračunima lokalne samouprave ovisno o prebivalištu poreznog obveznika. Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na udio općine, odnosno grada 74 %. Udio županije 20% te udio za centralizirane funkcije 6%.

Tablica 4. Prihodi Grada Šibenika 2023. godine

Kategorija prihoda	Iznos (u €)
Prihodi od poreza	18.027.289
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	22.630.638
Prihodi od imovine	1.904.493
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, prihodi po posebnim propisima i naknada	12.794.036
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.366.149
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	221.321
UKUPNO PRIHODI POSLOVANJA	56.943.926
Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	451.382
Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	3.135.790
UKUPNO PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	3.587.172
Primljeni povrati glavnice danih zajmova i depozita	100.869
Primici od zaduživanja	0,00
UKUPNO PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	100.869

Izvor: *autorica*³⁵

³⁵ Prema: Grad Šibenik, Proračun u malom, 2023. godine, dostupno na: <https://www.sibenik.hr/stranice/proracun-grada-sibenika/23.html>

c) Središnja državna sredstva (prijenosi)

- *državni proračun* – lokalna samouprava dobiva sredstva iz državnog proračuna kroz sustav dotacija, namijenjenih financiranju specifičnih funkcija ili projekata, posebno u manje razvijenim područjima;

- *fiskalno izravnavanje* – središnja država provodi sustav fiskalnog izravnavanja kako bi smanjila regionalne razlike i omogućila slabije razvijenim jedinicama financiranje osnovnih usluga. To uključuje dotacije izravno iz proračuna.³⁶ U nastavku teksta prikazati će se udio sredstava fiskalnog izravnavanja na primjeru Šibensko-kninske županije.

Tablica 5. Udio sredstava fiskalnog izravnavanja s iznosom sredstava fiskalnog izravnavanja za 2024. godinu Šibensko – kninske županije

Grad / Općina	Iznos sredstava fiskalnog izravnavanja	Udio jedinice u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnavanja
Šibenik	727.860,06	0,002742030795033860
Knin	2.183.405,61	0,008225434765048060
Drniš	814.586,51	0,00368751015388400
Skradin	639.744,44	0,02410077238223780
Vodice	0,00	0,000000000000000000
Bilice	283.714,44	0,001068823217094510
Biskupija	352.263,50	0,001327064674786450
Civljane	37.740,48	0,000142177833586283
Ervenik	245.853,44	0,000926191376808044
Kijevo	37.932,84	0,000142902477212376
Kistanje	830.637,00	0,003129217235953890
Murter – Kornati	0,00	0,000000000000000000
Pirovac	0,00	0,000000000000000000
Primošten	0,00	0,000000000000000000
Promina	210.260,97	0,000792105642059529
Rogoznica	0,00	0,000000000000000000
Ružić	248.789,59	0,000937252591410285

³⁶ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23, na snazi od 05.10.2023.

Tisno	0,00	0,000000000000000000
Unešić	272.796,49	0,001027692565933910
Tribunj	0,00	0,000000000000000000

Izvor: *autorica*³⁷

d) Sredstva iz EU fondova

Europski fondovi služe za financiranje javnih politika EU, s ciljem smanjenja regionalnih razlika i jačanja konkurentnosti. Ključni fondovi uključuju:

- *kohezijski fond* – podržava projekte iz područja okoliša, prometa i energetike s ciljem smanjenja ekonomskih i socijalnih razlika u manje razvijenim regijama EU-a. RH je u razdoblju od 2014. – 2020. godine imala na raspolaganju oko 2,1 milijardi eura iz Kohezijskog fonda. Projekti uključuju razvoj prometne infrastrukture, održivo gospodarenje vodama i otpadom te povećanje energetske učinkovitosti;

- *europski fond za regionalni razvoj (EFRR)* – glavni cilj navedenog fonda je jačanje ekonomske i socijalne kohezije smanjivanjem razlika u razvijenosti regija. U RH se koristi za financiranje projekata iz područja inovacija, istraživanja i razvoja, te poboljšanja poslovne konkurentnosti. Iz EFRR-a, Hrvatskoj je dodijeljeno oko 4,7 milijardi eura za razdoblje 2014. – 2020. godine;

- *europski socijalni fond (ESF)* – cilj ESF-a je poboljšati zaposlenost, socijalnu uključenost i obrazovanje. Republika Hrvatska je dobila oko 1,6 milijardi eura iz ovog fonda, a sredstva su usmjerena na povećanje zaposlenosti, smanjenje siromaštva i povećanje kvalitete obrazovnih sustava. ESF+ je novi program za razdoblje 2021. – 2027. godine, te obuhvaća širu paletu socijalnih usluga i obrazovnih inicijativa;

- *europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)* – navedeni fond osigurava sredstva za održivi razvoj ruralnih područja, unaprjeđenje poljoprivredne proizvodnje te poboljšanje kvalitete života u ruralnim zajednicama. RH je iz EPFRR-a imala na raspolaganju 2,03 milijarde eura za projekte ruralnog razvoja;

- *europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)* – namijenjen je podržavanju održivog ribarstva i pomorstva, a u razdoblju 2014. – 2020. godine RH je imala na raspolaganju 253

³⁷ Prema: Odluka o udjelu sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja s iznosom sredstava fiskalnog izravnjanja za 2024. godinu, NN 158/2023.

milijuna eura. Ovaj fond je usmjeren na očuvanje morskih resursa, povećanje konkurentnosti ribarskog sektora i promicanje obalnih zajednica.

Navedeni fondovi zajedno čine ključne alate za razvoj Republike Hrvatske, poboljšanje infrastrukture, gospodarstva i društvene kohezije kroz različite sektore.³⁸

Prema novom financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027. godine RH ima pristup 13,5 milijardi eura, a fokus je na digitalizaciji, zelenoj tranziciji, održivom razvoju te pametnim gradovima, gdje lokalne jedinice imaju priliku sudjelovati kroz inovativne projekte.³⁹

Manje jedinice lokalne samouprave često se suočavaju s problemima vezanim uz nedostatak stručnih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata. Proces prijave na EU projekte može biti složen, s visokim administrativnim zahtjevima.

4.2.1. Lokalni porezi

Zakonom o lokalnim porezima⁴⁰, regulira se način utvrđivanja i naplate lokalnih poreza kao izvora financiranja jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave.

Prema članku 3. Zakona o lokalnim porezima, porezi jedinica područne (regionalne) samouprave su:

- *porez na nasljedstva i darove* – plaća se na nasljedstva i darove koje netko primi. Primjenjuje se na zakonske nasljednike (supružnici i djeca obično su oslobođeni ovog poreza);
- *porez na cestovna motorna vozila* – porez plaćaju vlasnici cestovnih motornih vozila registriranih na području Republike Hrvatske, a iznos ovisi o tipu i snazi vozila;
- *porez na plovila* – plaćaju ga vlasnici plovila, i to na temelju duljine plovila i snage motora, a prihod ide lokalnim jedinicama;
- *porez na automate za zabavne igre* – naplaćuje se na automate koji se koriste za igre na sreću ili zabavne igre, a njegov iznos ovisi o vrsti automata.

Jedinice lokalne samouprave mogu uvesti:

- *porez na potrošnju* – najčešće se naplaćuje na ugostiteljske usluge kao dodatak na PDV, obično u visini od 3%;

³⁸ Europski strukturni i investicijski fondovi, EU fondovi, dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>

³⁹ Europski strukturni i investicijski fondovi, EU fondovi 2021. – 2027., dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/>

⁴⁰ Zakon o lokalnim porezima, pročišćeni tekst zakona, NN 115/16, 101/17, 114/22, 114/23 na snazi od 05.10.2023.

- *porez na kuće za odmor* – naplaćuju se na nekretnine koje se koriste isključivo kao kuće za odmor, a njegov iznos ovisi o površini nekretnine i lokaciji;

- *porez na korištenje javnih površina* – lokalna samouprava može naplatiti porez na korištenje javnih površina, primjerice za terase kafića ili kioske na javnim prostorima.

Zadnjom poreznom reformom ukinut je prirez porezu na dohodak, s ciljem povećanja raspoloživog dohotka građana i pojednostavljenja poreznog sustava. Prirez je bio dodatni porez koji su općine i gradovi mogli naplaćivati uz porez na dohodak. Njegovim ukidanjem, JLS moraju pronaći nove izvore prihoda ili prilagoditi svoje financijske planove kako bi nadoknadile izgubljeni prihod.

Vlada RH⁴¹ je, u trenutku pisanja ovog rada, predložila ukidanje poreza na kuće za odmor kao dio šireg plana porezne reforme, koja ima za cilj pojednostavljenje poreznog sustava i smanjenje administrativnih troškova. Navedeni porez se trenutno naplaćuje na nekretnine koje vlasnici ne koriste za stalni boravak, poput vikendica, a promjene su usmjerene na olakšavanje tereta vlasnicima takvih nekretnina, što bi istovremeno moglo utjecati na smanjenje prihoda JLS, koje se oslanjaju na navedeni porez za dio svojih financija. Uz ukidanje poreza na kuće za odmor, Vlada također najavljuje uvođenje poreza na nekretnine, koji bi zamijenio nekoliko postojećih lokalnih davanja, poput komunalne naknade. Ovaj novi porezni oblik osmišljen je tako da bude pravedniji i transparentniji, jer bi se porezi određivali na temelju tržišne vrijednosti, veličine i lokacije nekretnine. Planira se da će porez na nekretnine osigurati stabilan i dugoročan izvor prihoda za JLS, kompenzirajući gubitke uzrokovane ukidanjem nekih postojećih poreza.

Usvajanje i implementacija poreza na nekretnine izazivaju rasprave među javnošću i stručnjacima, budući da bi porezna reforma mogla značajno promijeniti način financiranja lokalnih zajednica i opteretiti vlasnike nekretnina. Uspješnost provedbe ove reforme ovisiti će o političkoj volji i dogovoru s lokalnim vlastima, koje su često bile skeptične prema ranijim prijedlozima uvođenja poreza na nekretnine.

⁴¹ RH: REPUBLIKA HRVATSKA

4.3. Indeks razvijenosti

Indeks razvijenosti je kvantitativna mjera koja se koristi za procjenu stupnja razvijenosti određene regije, zemlje ili područja. Ovaj indeks obično kombinira različite ekonomske, socijalne i demografske pokazatelje kako bi pružio uvid u opće stanje društvenog i ekonomskog razvoja neke zajednice. Indeks razvijenosti se koristi za usporedbu između različitih područja te za oblikovanje politika usmjerenih na smanjenje regionalnih i ekonomskih razlika.

U skladu s Uredbom o indeksu razvijenosti⁴² iz 2017. godine utvrđuje pokazatelje za izračun indeksa razvijenosti, njihov izračun i izvore podataka te način izračuna indeksa razvijenosti. Za izračun indeksa razvijenosti koriste se pokazatelji: prosječnog dohotka po stanovniku, prosječnog izvornog prihoda po stanovniku, prosječna stopa nezaposlenosti, opće kretanje stanovništva, stupanj obrazovanja društva (tercijarno obrazovanje) i indeks starenja.⁴³

Na sjednici Vlade Republike Hrvatske 04. siječnja 2024. godine donesena je Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti. Istaknuto je kako su svi gradovi i općine zabilježile napredak u ključnim socio-ekonomskim pokazateljima u usporedbi s indeksom iz 2018. godine. Razlike između najrazvijenijih i najmanje razvijenih jedinica lokalne samouprave se smanjuju, odnosno raste broj onih iznadprosječnih, a smanjuje se broj ispodprosječnih.

U odnosu na indeks razvijenosti iz 2018. godine, kada je u Hrvatskoj bilo 304 jedinice lokalne samouprave ispodprosječno razvijenih, te 252 iznadprosječno razvijene, prema novim indeksima razvijenosti 287 jedinica lokalne samouprave ima indeks ispodprosječne razvijenosti, dok njih 269 ima indeks iznadprosječne razvijenosti. U odnosu na 2018. godinu, imamo 17 više iznadprosječno razvijenih gradova i općina.

Jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u osam skupina:

- a) I. – IV. skupine jedinica lokalne samouprave koje se nalaze u četvrtinama ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave;
- b) V. – VIII. skupine jedinica lokalne samouprave koje se nalaze u četvrtinama iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

⁴² Vlada Republike Hrvatske, Uredba o indeksu razvijenosti, NN 131/2017, dostupno na: /eli/sluzbeni/2017/131/3014

⁴³ Vlada Republike Hrvatske, Uredba o indeksu razvijenosti, NN 131/2017, Zagreb, 2017.

Prema Odluci, u I. skupinu jedinica lokalne samouprave, a koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave nalazi se nekoliko općina iz Šibensko – kninske županije: Biskupija, Civljane, Ervenik, Kijevo, Kistanje i Unešić.

Grad Šibenik nalazi se u VII. skupini jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

U VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave te u njoj ne možemo pronaći općine i gradove iz Šibensko – kninske županije. Unutar te skupine najviše jedinica lokalne samouprave nalazi se u Istarskoj županiji.

Tablica 6. Gradovi i općine Šibensko – kninske županije po stupnju indeksa razvijenosti

Grad / Općina	Stupanj indeksa razvijenosti	
	2018.	2024.
Šibenik	VII.	VII.
Knin	III.	III.
Drniš	V.	V.
Skradin	II.	II.
Vodice	VII.	VI.
Bilice	VI.	VII.
Biskupija	I.	I.
Civljane	I.	I.
Ervenik	I.	I.
Kijevo	I.	I.
Kistanje	I.	I.
Murter – Kornati	VII.	VII.
Pirovac	VI.	IV.

Primošten	VII.	VII.
Promina	III.	III.
Rogoznica	VII.	VI.
Ružić	II.	II.
Tisno	VII.	VI.
Unešić	I.	I.
Tribunj	VI.	VI.

Izvor: *autorica*⁴⁴

4.4. Lokalna samouprava Šibensko-kninske županije

Lokalna samouprava u Šibensko – kninskoj županiji igra ključnu ulogu u razvoju lokalnih zajednica, upravljanju javnim uslugama i očuvanju kulturnih i prirodnih resursa. S obzirom na bogatstvo prirodnih ljepota, kulturne baštine i strateški položaj, županija ima velik potencijal za daljnji razvoj.

Županija kao regionalna jedinica ima šire ovlasti i odgovorna je za koordinaciju između gradova i općina te za provedbu regionalnih politika i projekata. Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, članak 20., ključne funkcije županijske vlasti uključuju: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, te drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima

Lokalna samouprava Šibensko-kninske županije sastoji se od:

- a) 5 gradova
Šibenik – sjedište županije, Knin, Drniš, Skradin, te Vodice
- b) 15 općina

⁴⁴ Prema: Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti 2024. godine i Odluka o razvrstavanju JLP(R)S prema stupnju razvijenosti 2018. godine.

Bilice, Biskupija, Cijvljane, Ervenik, Kijevo, Kistanje, Murter – Kornati, Pirovac, Primošten, Promina, Rogoznica, Ružić, Tisno, Unešić i Tribunj.

Tablica 7. Usporedba kretanja broja stanovnika po gradovima / općinama Šibensko-kninske županije 1991., 2011. i 2021. godine

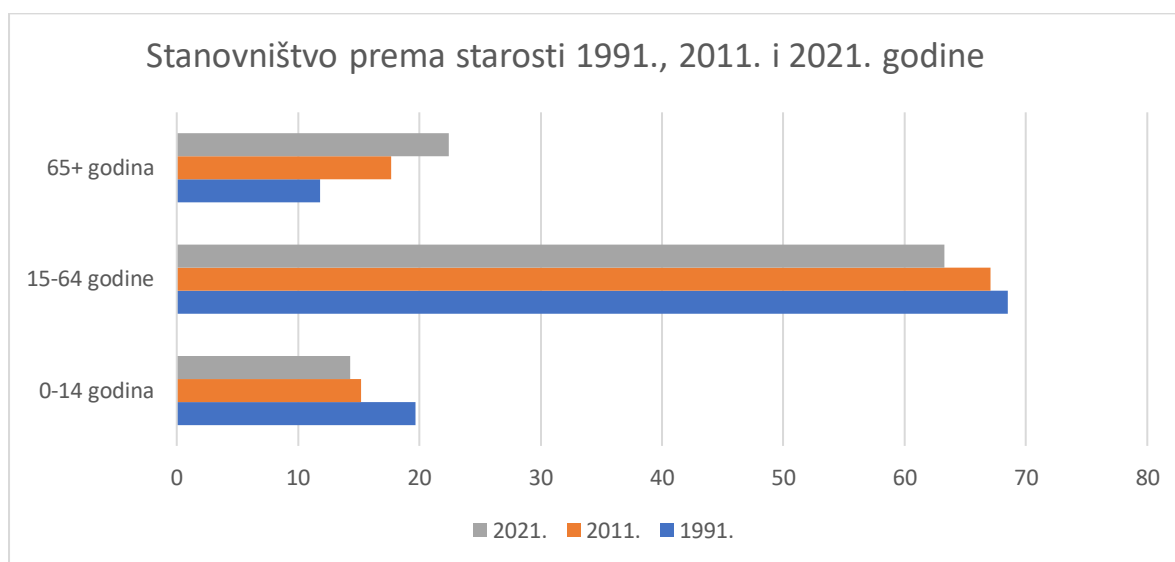
Grad / Općina	Broj stanovnika		
	1991.	2011.	2021.
Šibenik	41 012	46 332	42 599
Knin	12 331	15 190	10 838
Drniš	3 606	7 693	6 963
Skradin	4 348	3 986	3 512
Vodice	6 466	9 475	8 558
Bilice	1 836	2 407	2 447
Biskupija	3 258	1 610	1 396
Cijvljane	544	239	240
Ervenik	2 239	1 239	1 059
Kijevo	741	418	416
Kistanje	7 168	3 081	3 055
Murter – Kornati	1 715	1 979	1 896
Pirovac	1 785	1 908	1 761
Primošten	2 992	2 828	2 855
Promina	1 388	1 136	1 041
Rogoznica	2 298	2 391	2 397
Ružić	2 460	1 660	1 527
Tisno	3 702	3 351	3 274
Tribunj	1 181	1 480	1 295
Unešić	2 245	1 698	1 219

Izvor: *autorica*⁴⁵

Pad broja stanovnika u Šibensko – kninskoj županiji između 1991. i 2021. godine, posebno u ruralnim općinama, dijelom je rezultat ratnih događaja iz 1990-ih, kada su mnoga područja bila

⁴⁵ Prema: Državni zavod za statistiku, Popis stanovništva 1991., 2011. i 2021. godine

zahvaćena ratom, što je dovelo do masovnih migracija. Mnogi su ljudi napustili svoja mjesta prebivališta, osobito na području Knina i okolnih općina, a dio se stanovništva nije vratio nakon rata. U godinama nakon rata, zbog ekonomske nesigurnosti i visokih stopa nezaposlenosti zabilježen je značaj odlazak, osobito mladih ljudi u druge dijelove Hrvatske ili u inozemstvo. Osim migracija, značajnu ulogu u padu stanovništva ima i starenje populacije. U mnogim općinama i gradovima Šibensko-kninske županije, prosječna dob stanovnika je sve veća, dok se broj mladih smanjuje. Ovo je osobito izraženo u ruralnim općinama kao što su Ervenik, Promina i Unešić gdje je prirodni prirast negativan, a mlade obitelji se rjeđe odlučuju ostati. Posljedica starenja stanovništva je smanjenje broja radno sposobnih osoba, što dodatno otežava gospodarski razvoj i održivost lokalnih zajednica.



Slika 5. Stanovništvo Šibensko-kninske županije prema starosti 1991., 2011. i 2021. godine

Izvor: autorica⁴⁶

Slika 5. prikazuje kretanje stanovništva Šibensko-kninske županije prema dobnim skupinama (od 0 – 14 godina, 15 – 64 godine i više od 65 godina) u tri različite vremenske točke: 1991., 2011. i 2021. godina. Demografski podaci Šibensko-kninske županije pokazuju značajne promjene u strukturi stanovništva u posljednja tri desetljeća. Najveći porast zabilježen je u starosnoj skupini 65 i više godina, što ukazuje na trend starenja stanovništva. Udio radno sposobne populacije u starosnoj skupini između 15 i 64 godine ostao je relativno stabilan, s tendencijom blagog smanjenja u posljednjem desetljeću. Zabrinjavajući je pad broja djece i mladih u dobi od 0 do 14 godina, što ukazuje na smanjenje nataliteta i moguće migracije mladih obitelji iz županije.

⁴⁶ Prema: Državni zavod za statistiku, Popis stanovništva 1991., 2011. i 2021. godine

Ovi podaci jasno ukazuju na potrebu za demografskim, gospodarskim i socijalnim politikama kako bi se usporili negativni demografski trendovi, zadržala mlađa populacija, te osigurala održivost lokalne zajednice. Pitanje starenja stanovništva zahtijeva prilagodbu zdravstvenih i socijalnih usluga, dok pad broja djece nameće potrebu za promjenama u obrazovnim politikama i poticajima za mlade obitelji.

5. e-Uprava

E-Uprava je sustav digitalnih usluga koji omogućuje građanima i pravnim osobama da obavljaju različite administrativne poslove s državnim i javnim institucijama putem interneta. To je ključni dio digitalne transformacije javne uprave, s ciljem olakšavanja pristupa javnim uslugama, smanjenja birokracije i povećanja učinkovitosti u obavljanju administrativnih poslova.

Razvoj e-Uprave predstavlja proces digitalne transformacije javne uprave, koji obuhvaća primjenu informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT) u pružanju usluga građanima i pravnim osobama. Ovaj proces ima nekoliko ključnih faza koje su univerzalne u Republici Hrvatskoj, ali i u drugim državama.

- *Početna faza digitalizacije (1990. – 2000. godine)* – Prva faza razvoja e-Uprave počinje s digitalizacijom osnovnih administrativnih procesa, gdje su se fizičke evidencije počele prenositi u digitalni oblik. U ovoj fazi su informatički sustavi prvenstveno služili kao interna podrška u radu državnih institucija. Usluge su uglavnom bile jednostavne, poput informativnih portala koji su građanima pružali osnovne informacije o procedurama, ali bez interaktivnosti ili mogućnosti podnošenja zahtjeva putem interneta.

- *Uvođenje elektroničkih usluga (sredina 2000.-ih)* – s vremenom, vlade su počele integrirati IKT u komunikaciju s građanima putem interneta. U ovoj fazi dolazi do postepenog uvođenja interaktivnih usluga gdje građani mogu preuzeti obrasce, podnijeti prijave ili obaviti osnovne administrativne radnje online, poput izdavanja dokumenata (rodnih listova, domovnica, i sl.). U Republici Hrvatskoj je sredinom 2000.-ih godina počela ozbiljna implementacija e-usluga, a važan korak bio je uspostava servisa poput ePorezne za podnošenje poreznih prijava.

- *Razvoj integriranih platformi (2010. – 2015. godine)* – sljedeća faza razvoja e-Uprave podrazumijeva integraciju različitih usluga u jedinstvene digitalne platforme, čime se omogućuje centraliziran pristup građana svim državnim uslugama na jednom mjestu. U Hrvatskoj ključna prekretnica bila je uvođenje platforme e-Građani 2014. godine koja je postala središnji portal za pristup različitim elektroničkim uslugama. Platforma omogućuje jednostavan pristup javnim uslugama uz korištenje jedinstvenih vjerodajnica poput Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS).

- *Povećanje interaktivnosti i sigurnosti (2015. godina – danas)* – ova faza se odnosi na poboljšanje funkcionalnosti e-Uprave, uz povećanje sigurnosnih mjera i privatnosti korisnika.

Elektronički identitet (e-ID), elektronički potpis i digitalni certifikati postaju ključni elementi za osiguranje pouzdanosti transakcija i komunikacije između građana i države. U Republici Hrvatskoj, građani mogu koristiti osobne iskaznice s čipom i digitalnim potpisom za pristup uslugama. U ovoj fazi dolazi i do integracije e-Zdravstva, što omogućuje građanima pristup zdravstvenim podacima, naručivanje kod liječnika i preuzimanje e-receptata online. Sustav e-Uprave postaje sve interaktivniji, omogućujući dvosmjernu komunikaciju između građana i institucija.

- *Pametna uprava i automatizacija (budućnost e-Uprave)* – današnji trendovi razvoja e-Uprave usmjereni su prema implementaciji novih tehnologija kao što su umjetna inteligencija (AI), big data analitika, blockchain i automatizacija usluga. Cilj je dalje olakšati građanima pristup javnim uslugama, pružiti personalizirane usluge i smanjiti potrebu za ljudskim uplitanjem u jednostavne administrativne procese. U budućnosti se očekuje da će e-Uprava omogućiti potpunu digitalizaciju mnogih procesa čime će administracija postati učinkovitija, brža i transparentnija.

Ključne prednosti e-Uprave su brži i jednostavniji pristup javnim uslugama, smanjenje birokracije i troškova, povećanje transparentnosti i sigurnost i zaštita podataka. Razvoj e-Uprave nastavlja se s ciljem daljnje modernizacije, osiguravanja dostupnosti usluga svim građanima i stvaranja učinkovitije, transparentnije i odgovornije javne uprave.

5.1. e-Uprava na lokalnoj razini

E-Uprava na lokalnoj razini odnosi se na digitalizaciju administrativnih procesa i usluga koje pružaju jedinice lokalne samouprave. Ovakva digitalizacija omogućuje građanima i poslovnim subjektima da putem interneta pristupe lokalnim javnim uslugama, podnesu zahtjeve, dobiju informacije ili prate odluke lokalnih vlasti bez potrebe za fizičkim dolaskom u urede jedinica lokalne samouprave. Razvoj e-Uprave na lokalnoj razini dio je šireg napora za povećanje učinkovitosti, transparentnosti i dostupnosti usluga koje pružaju lokalne jedinice samouprave, s posebnim fokusom na potrebe građana u njihovim svakodnevnim interakcijama s lokalnim vlastima.

Ključne komponente e-Uprave na lokalnoj razini:

- a) Pristup informacijama – lokalni portali pružaju građanima informacije o radu lokalne uprave, sjednicama gradskih vijeća, planovima i strategijama razvoja, lokalnim

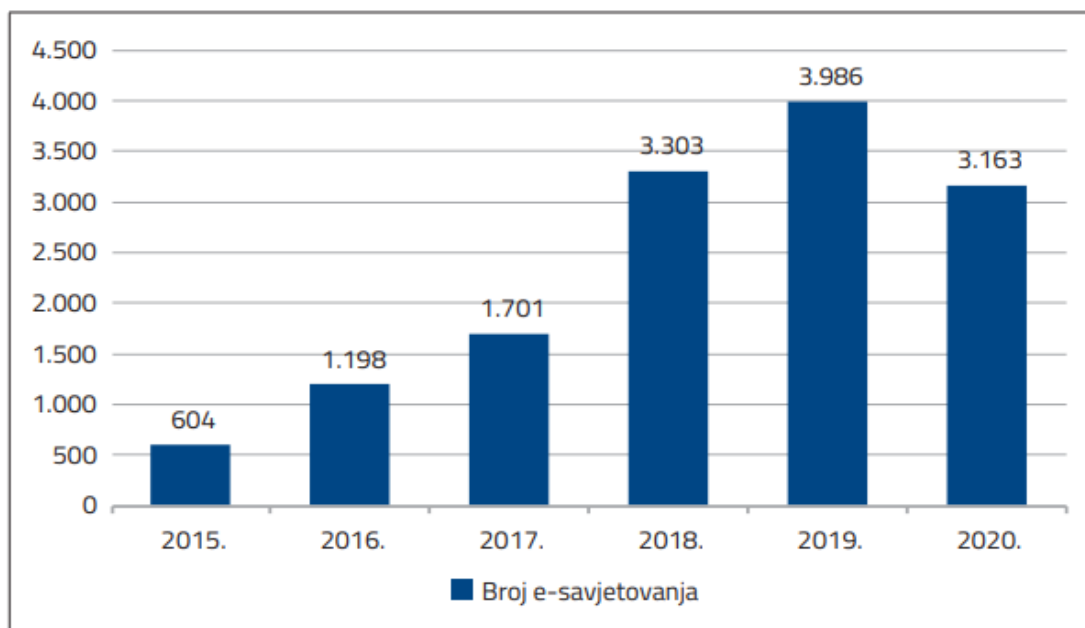
proračunima te drugim ključnim informacijama koje su relevantne za svakodnevni život u zajednici;

- b) Podnošenje zahtjeva i prijava – građani mogu putem internetskih sustava podnositi razne zahtjeve poput prijave prebivališta ili boravišta, izdavanja građevinskih i uporabnih dozvola, podnošenje zahtjeva za socijalnu pomoć ili druge oblike potpore i slično;
- c) Plaćanje lokalnih naknada i pristojbi – digitalizacija omogućuje građanima plaćanje lokalnih komunalnih naknada, poreza, parkinga, kazni i drugih financijskih obveza online, čime se smanjuje potreba za dolaskom u ured i ubrzava proces plaćanja;
- d) E-Sudjelovanje građana (e-Participacija) – e-Uprava na lokalnoj razini potiče građane na aktivno sudjelovanje u lokalnim odlukama. Ovo može uključivati online ankete, javne rasprave o prijedlozima i projektima te digitalne platforme za prijavu inicijativa ili peticija;
- e) Lokalni registri i evidencije – građani mogu pristupiti lokalnim registrima, kao što su evidencije o imovini, poslovnim subjektima ili osobnim podacima koji su registrirani na lokalnoj razini, poput vlasništva nad nekretninama;
- f) Komunalne usluge – digitalizacijom komunalnih usluga građanima se omogućuje online pristup informacijama o odvozu otpada, vodi, održavanju infrastrukture, kao i prijave kvarova ili poteškoća. Također, moguće je pratiti status rješavanja tih problema.

Prednosti e-Uprave na lokalnoj razini:

- a) Ušteda vremena i resursa – digitalizacija omogućuje građanima da brže i jednostavnije obave administrativne poslove, bez potrebe za fizičkim dolaskom u ured. To također smanjuje administrativne troškove i potrebu za radnom snagom u općinama i gradovima;
- b) Transparentnost – e-Uprava omogućuje javni uvid u lokalne financije, proračune i planove, što povećava odgovornost lokalnih vlasti prema građanima;
- c) Povećana učinkovitost – digitalni sustavi omogućuju brže rješavanje zahtjeva i prijava, smanjujući vrijeme obrade i donošenja odluka;
- d) Uključivanje građana – e-Participacija omogućuje građanima da aktivno sudjeluju u donošenju odluka na lokalnoj razini čime se poboljšava demokratičnost procesa;
- e) Pristup 24/7 – građani mogu koristiti usluge e-Uprave u bilo koje vrijeme, bez obzira na radno vrijeme lokalnih ureda.

Izazovi e-Uprave na lokalnoj razini uključuju probleme poput digitalne pismenosti. Nejednaka razina digitalne pismenosti može biti prepreka za neke građane, osobito starije populacije, u pogledu iskorištavanja prednosti e-Uprave u potpunosti. Izazov predstavlja i infrastruktura jer manje razvijene općine i ruralna područja mogu imati ograničene resurse za implementaciju složenih sustava e-Uprave. Na lokalnoj razini je odgovornost da osigura visoku razinu zaštite podataka i privatnosti građana, što zahtijeva odgovarajuće implementirane sustave i potrebnu stručnost.



Slika 6. Broj provedenih e-savjetovanja od strane JLP(R)S-ova u razdoblju od 2015. do 2020. godine
Izvor: Zbornik radova s konferencije, (2021.), *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, str. 249, Ekonomski institut Zagreb, Dostupno na: https://www.eizg.hr/userdocsimages/publikacije/zbornik_prilika_ili_prijetnja.pdf

Slika 6. prikazuje broj provedenih e-savjetovanja od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u razdoblju od 2015. do 2020. godine. Iz prikaza je vidljiv značajan porast broja e-savjetovanja tijekom promatranog razdoblja, s početnih 604 u 2015. godini na vrhunac od 3.986 u 2019. godini. 2020. godine bilježi se pad broja e-savjetovanja na 3.163, što predstavlja smanjenje od 20,7% u odnosu na prethodnu godinu. Vidljiv je kontinuirani rast do 2019. godine, s godišnjim porastima u broju savjetovanja. Ovaj trend ukazuje na sve veću primjenu e-savjetovanja u radu lokalnih i regionalnih jedinica, no 2020. godina predstavlja prvi zabilježeni pad u broju e-savjetovanja.

6. ZAKLJUČAK

Razvoj lokalne samouprave predstavlja ključni element u izgradnji moderne i demokratske države. Kroz povijest, lokalna samouprava je evoluirala od autonomnih srednjovjekovnih komuna do suvremenih sustava upravljanja koji omogućuju lokalnim jedinicama značajnu razinu autonomije u donošenju odluka. U Europi, razvoj lokalne samouprave postavljen je na čvrstim temeljima decentralizacije, a Europska povelja o lokalnoj samoupravi služi kao međunarodni standard za zaštitu autonomije lokalnih jedinica.

U Republici Hrvatskoj, proces razvoja lokalne samouprave bio je poseban izazov, osobito nakon raspada Jugoslavije i stjecanja neovisnosti. Uvođenje zakonskih okvira poput Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi omogućili su stabilan temelj za jačanje lokalne autonomije. Unatoč značajnom napretku, izazovi i dalje postoje, posebno u kontekstu fiskalne decentralizacije i neravnomjerne razvijenosti između bogatijih i siromašnijih jedinica lokalne samouprave.

Kroz rad je jasno istaknuta važnost financijske održivosti lokalnih jedinica te potreba za daljnjim jačanjem demokratske participacije građana u lokalnim pitanjima. S obzirom na ubrzane promjene u društvu i sve veće zahtjeve građana, budući razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj biti će usmjeren na poboljšanje učinkovitosti, transparentnosti i prilagodbu novih tehnologija.

Integracija u Europsku uniju dodatno je pojačala važnost lokalne samouprave kao temelja demokracije i decentralizacije, osiguravajući Republici Hrvatskoj nastavak procesa usklađivanja sa standardima koji omogućuju jače i učinkovitije funkcioniranje lokalne samouprave.

Ovaj rad pokazuje da su dosadašnje reforme osnažile lokalne jedinice, ali i da su potrebne daljnje mjere kako bi se smanjile nejednakosti i osigurala bolja kvaliteta života za sve građane, neovisno o njihovom geografskom položaju u Republici Hrvatskoj.

7. LITERATURA:

1. Blažević, R., (2021), Upravna znanost, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Rijeka
2. CCRE, CEMR Local & Regional Europe, Local and Regional Governments in Europe, Structures and Competences
3. Državni zavod za statistiku, dostupno na: <https://dzs.gov.hr/>
4. Europski strukturni i investicijski fondovi, EU fondovi 2021. – 2027., dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/>
5. Hrvatski sabor, (2015.), Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN 70/2015.
6. Ivanišević, S., (2010)., Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 39-84, Zagreb
7. Komuna. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013.-2014., dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/komuna>
8. Koprić, I., (2013)., Lokalna samouprava i lokalni izbori, Institut za javnu upravu, Zagreb
9. Koprić, I., (2018), Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Institut za javnu upravu, str. 1-56
10. Koprić, I., Đulabić, V., (2013)., Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Knjiga 9, Zagreb
11. Lozina, D., Jagnjić, J., (2021)., Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, str. 555-585
12. Mileta, V. (1967). Komuna u novim uvjetima. Politička misao, 4 (4), str. 647-654., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/170760>
13. Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, NN 3/2024, dostupno na: </eli/sluzbeni/2024/3/60>
14. Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, NN 132/2017, dostupno na: [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/index%20razvijenosti//Odluka%20o%20razvrstavanju%20JLP\(R\)S%20prema%20stupnju%20razvijenosti%202018.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/index%20razvijenosti//Odluka%20o%20razvrstavanju%20JLP(R)S%20prema%20stupnju%20razvijenosti%202018.pdf)
15. Odluka o udjelu sredstava fiskalnog izravnjanja za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnjanja s iznosom sredstava fiskalnog izravnjanja za 2024. godinu, NN 158/2023.

16. Pusić, E. (1997)., Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, knjiga 1, Školska knjiga, Zagreb
17. Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, (2024.), Izvorni prihodi JLS u Republici Hrvatskoj 2023., (excel tablice)
18. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave, Statistički prikaz Ministarstva uprave, broj 2., svibanj 2016., Zagreb
19. Signoria. Dostupno na: <https://www.treccani.it/enciclopedia/signoria/>
20. Šibensko-kninska županija, (2023.), Proračun Šibensko-kninske županije za 2024. i projekcije za 2025. i 2026. godinu
21. Vijeće Europe, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, 15. listopada 1985., Strasbourg
22. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23, na snazi od 05.10.2023.
23. Zakon o lokalnim porezima, pročišćeni tekst zakona, NN 115/16, 101/17, 114/22, 114/23 na snazi od 05.10.2023.
24. Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske, (1992.), Ukaz o proglašenju Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 90/1992, dostupno na: [/eli/sluzbeni/1992/90/2333](http://eli.sluzbeni/1992/90/2333)
25. Zbornik radova s konferencije, (2021.), Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, str. 99, Ekonomski institut Zagreb, Dostupno na: https://www.eizg.hr/userdocsimages/publikacije/zbornik_prilika_ili_prijetnja.pdf

POPIS SLIKA I TABLICA

Tablica 1. Prikaz europskih država po lokalnim i regionalnim razinama s brojem stanovnika

Tablica 2 Gradovi i udio gradova prema broju stanovnika 2011. i 2021. godine

Tablica 3. Općine i udio općina po broju stanovnika 2011. i 2021. godine

Tablica 4. Prihodi Grada Šibenika 2023. godine

Tablica 5. Udio sredstava fiskalnog izravnjanja s iznosom sredstava fiskalnog izravnjanja za 2024. godinu Šibensko – kninske županije

Tablica 6. Gradovi i općine Šibensko – kninske županije po stupnju indeksa razvijenosti

Tablica 7. Usporedba kretanja broja stanovnika po gradovima / općinama šibensko-kninske županije 1991., 2011. i 2021. godine

Slika 1. Udio stanovnika u EU izražen u postotcima

Slika 2. Prikaz jedinica JLS po županijama u RH

Slika 3. Promjena ukupnog broja stanovnika od 2011. do 2021. godine prema JLS

Slika 4: Prihod Grada Šibenika od komunalnih naknada i doprinosa u 2016. i 2023. godini

Slika 5: Stanovništvo Šibensko-kninske županije prema starosti 1991., 2011. i 2021. godine

Slika 6: Broj provedenih e-savjetovanja od strane JLP(R)S-ova u razdoblju od 2015. do 2020. godine

POPIS KRATICA