

# Upravljanje decentralizacijom

---

**Duvančić, Ivan**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:306562>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-11**

*Repository / Repozitorij:*

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



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU  
UPRAVNI ODJEL  
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ

Ivan Duvančić  
UPRAVLJANJE DECENTRALIZACIJOM  
Završni rad

Šibenik, rujan 2021.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU  
UPRAVNI ODJEL  
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ

UPRAVLJANJE DECENTRALIZACIJOM  
Završni rad

**Kolegij:** Lokalna samouprava

**Mentor:** Ivan Rančić, mag.iur., V. pred.

**Student:** Ivan Duvančić

**Matični broj studenta:** 0018040391

Šibenik, rujan 2021.



### IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, IVAN DUVANČIĆ, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 0018040391 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom/specijalističkom diplomskom stručnom studiju UPRAVNI STUDIJ pod naslovom: UPRAVLJANJE DECENTRALIZACIJOM

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, 25.09.2021

Student/ica:

Ivan Duvančić

# TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

---

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Odjel Upravni studij

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

## UPRAVLJANJE DECENTRALIZACIJOM

Ivan Duvančić

Sopaljska 49A, 22000 Šibenik, [ivan.duvancic@yahoo.com](mailto:ivan.duvancic@yahoo.com)

### Sažetak rada

U ovom radu razmotriti ćemo proces decentralizacije u Hrvatskoj i Europi kroz neke njegove značajne karakteristike.

Sustavna decentralizacija u Hrvatskoj započela je izmjenama Ustava i zakona iz 2000. odnosno 2001. u pojedinim upravnim područjima a nastavila se usvajanjem pravnih tekovina moderne Europe. U tom svijetlu, obradit ćemo njezin povijesni razvoj, moderne karakteristike i temeljne komponente. Također, analizirati ćemo hrvatsku lokalnu i regionalnu samoupravu, kako u državnom tako i u europskom kontekstu te njihove djelokruge, specifičnosti, trendove, personalne kapacitete i ostale značajke. Decentralizacija u velikim europskim zemljama, baltičkim, srednjoeuropskim i balkanskim zemljama te njihovim velikim gradovima čini zapravo nekakav generalni okvir na kojem počiva i decentralizacija u Hrvatskoj, i iz tog razloga ćemo je detaljno analizirati.

( 37 stranica / 0 slika / 0 tablica / jezik izvornika: hrvatski )

Ključne riječi: Decentralizacija, Hrvatska, Europa, upravljanje, lokalna, regionalna

Mentor: Ivan Rančić, mag.iur., v. pred.

Polytechnic of Šibenik

Final thesis

Department of Administrative Studies

Undergraduate professional study Administrative study

## **DECENTRALIZATION MANAGEMENT**

Ivan Duvančić

Sopaljska 49A, 22000 Šibenik, [ivan.duvancic@yahoo.com](mailto:ivan.duvancic@yahoo.com)

### Abstract

In this paper, we will consider the process of decentralization in Croatia and Europe through some of its significant characteristics.

Systematic decentralization in Croatia began with amendments to the Constitution and laws from 2000 and 2001, respectively, in certain administrative areas, and continued with the adoption of the *acquis communautaire* of modern Europe. In this light, we will deal with its historical development, modern characteristics and fundamental components. We will also analyze Croatian local and regional self-government, both in the national and European context, and their scope, specifics, trends, personnel capacities and other features. Decentralization in large European countries, the Baltic, Central European and Balkan countries and their large cities actually forms a general framework on which decentralization in Croatia is based, and for this reason we will analyze it in detail.

(37 pages / 0 images / 0 tables / original language: Croatian)

Keywords: Decentralization, Croatia, Europe, governance, local, regional

Mentor: Ivan Rančić, mag.iur., V. Pred.

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. POVIJESNI RAZVOJ DECENTRALIZACIJE.....</b>	<b>2</b>
2.1. Decentralizacija u Europi .....	2
2.2 Decentralizacija u Republici Hrvatskoj .....	3
<b>3. UPRAVLJANJE CENTRALIZACIJOM.....</b>	<b>4</b>
3.1. Značajke modernog pristupa .....	4
3.2. Tri temeljne komponente upravljanja decentralizacijom .....	6
3.3. Upravljanje decentralizacijom u Hrvatskoj.....	7
3.4. Razdoblje nakon 2000.godine .....	8
<b>4. LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ .....</b>	<b>11</b>
4.1. Djelokrug poslova jedinica lokalne samouprave .....	12
4.2. Suvremeni europski trendovi u lokalnoj samoupravi .....	12
4.3. Koristi i učinci.....	13
<b>5. REGIONALNA SAMOUPRAVA .....</b>	<b>15</b>
5.1. Općenito o hrvatskoj regionalnoj samoupravi .....	15
5.2. Mjere razvoja i i modernizacija regionalizma u Hrvatskoj .....	16
5.3. Specifičnosti regionalizma u Europi .....	18
5.4. Neizvjesnost procesa harmonizacije .....	18
5.5. Hrvatsko regionalno pitanje u odnosu na Europu .....	19
<b>6. DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA .....</b>	<b>20</b>
6.1. Uloga mjesne samouprave u doseganju standarda dobrog upravljanja .....	21
6.2. Zagreb i mjesna samouprava u Hrvatskoj.....	22
<b>7. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA U EUROPI .....</b>	<b>23</b>
7.1. Njemačka .....	23
7.2. Italija.....	24
7.3. Francuska .....	25
7.4. Velika Britanija.....	26
7.5. Švedska .....	27
<b>8. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA TRANZICIJSKIH ZEMALJA ČLANICA EUROPSKE UNIJE .....</b>	<b>28</b>

8.1. Baltičke zemlje .....	29
8.2. Zemlje srednje Europe .....	29
8.3. Balkanske zemlje .....	31
<b>9. JAČANJE PERSONALNIH KAPACITETA HRVATSKE LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE KROZ PROCES DECENTRALIZACIJE.....</b>	<b>32</b>
9.1. Razvoj lokalne i regionalne samouprave i provođenje decentralizacijskih reformi .....	33
9.2. Personalni kapaciteti hrvatske lokalne i regionalne samouprave.....	34
<b>10. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>37</b>
<b>11. POPIS LITERATURE.....</b>	<b>38</b>



## 1. UVOD

Decentralizacija je proces koji na različite načine obilježava i oblikuje današnji, moderni svijet. Iako složen, dugotrajan i nedovršen proces, možemo je jednostavno definirati kao organizacijsko sredstvo i proces kojim se smanjuje utjecaj centra na dijelove nekog organizacijskog sustava. Uz ovu općenitu definiciju ipak treba naglasiti da postoji samo jedna vrsta decentralizacije-politička decentralizacija, kojom se ovlasti samostalnog odlučivanja i donošenja propisa, uz prepuštanje dovoljno izdašnih izvora javnih financijskih sredstava, povjeravaju užim teritorijalnim jedinicama.

Decentralizacija u Hrvatskoj direktno oblikuje i utječe na živote svih njezinih građana. Iz tog ćemo razloga pokušati opisati njezin povijesni razvoj i neke značajne karakteristike od donošenja Ustava 1990. i dvije godine kasnije Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi pa sve do današnjih dana. Uz promjene i nadogradnju kroz postojeći politički sustav u Hrvatskoj, na proces centralizacije utjecala je i još uvijek utječe Europska unija putem svojih mehanizama.

Kako bi bolje razumjeli i sumirali cjelokupan decentralizacijski proces, njegovu slojevitost i složenost, analizirati ćemo i razvijanje tog procesa u velikim gradovima pojedinih europskih zemalja. Decentralizacija je u njima započela u drugoj polovici 20. stoljeća s ciljem da se priznaju razlike interesa građana u različitim dijelovima grada te da se poveća razina njihova sudjelovanja u upravljanju javnim poslovima.

Decentralizacija je svugdje prisutna, u svakoj zemlji na svijetu, ali se i značajno razlikuje u svakoj od njih. Svugdje se oblikovala u različitim političkim sustavima, pod različitim utjecajima, tako da je nije lako sveobuhvatno analizirati i odrediti njezin konačan, najprikladniji oblik.

## **2. POVIJESNI RAZVOJ DECENTRALIZACIJE**

Decentralizacija je proces koji je značajno prisutan u modernom svijetu i koji ga istovremeno oblikuje i utječe na njega putem svojih mehanizama.

Svoje temelje vuče iz potreba lokalnih zajednica da obavljaju poslove vezane za njihove interese, vrijednosti, te su im od vitalnog značaja.

Kroz povijest decentralizacija se na različite načine i različitom dinamikom razvijala u pojedinim zemljama koje su međusobno mijenjale i unapređivale sam proces.

### **2.1. Decentralizacija u Europi**

Izvorištem lokalne samouprave smatra se Engleska u kojoj se ona kao takva počela razvijati početkom 13 stoljeća usvajanjem Velike povelje sloboda (Magna Carta Libertatum iz 1215. ).

Ipak u kontinentalnoj Europi lokalna samouprava nastala je u 19. i 20. stoljeću za vrijeme i nakon građanskih demokratskih revolucija.

Razlikujemo četiri povijesna modela lokalne samouprave u Europi: francuski, njemački, švedski i engleski. Neki autori dodaju i srednjoeuropski model, model bivših socijalističkih zemlja odnosno model novih demokracija<sup>1</sup>.

Francuski model (napolitanski) karakterizira da svako naselje postaje jedinica lokalne samouprave što za posljedicu ima preveliki broj općina, njih 36.000. Osim općina postoje još i departmani i regije, a sam nadzor bio je jako snažan od strane vlade i ministra unutarnjih poslova. Decentralizacija se značajnije provodi tek zadnjih desetak godina.

Njemački model (germanski) je značajan po tome što postoje urbane i ruralne jedinice od kojih se izdvajaju gradovi koje predstavljaju jedinice lokalne samouprave drugog stupnja.

---

<sup>1</sup> Koprić, I (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne i regionalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: Koprić. I. (ur) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave.

Njemačka je također i federacija pa postoje i neke razlike glede samouprave između samih federalnih jedinica.

Švedski model (nordijski) je u početku imao veliki broj malih jedinica, seoskih, miješanih i gradskih. Nakon reorganizacije 1970.-tih broj općina je 290, s prosječno 33.000 stanovnika, dok postoji još 21 kotar na drugom stupnju.

Karakterizira ih velika samostalnost u upravljanju.

Engleski model (britanski) ima snažno upravljanje sustava lokalne samouprave od strane centralne vlasti. Ovaj model ima najveće jedinice u Europi s prosječno oko 170.000 stanovnika.

## **2.2 Decentralizacija u Republici Hrvatskoj**

Razvoj decentralizacije u Hrvatskoj možemo promatrati kroz 4 faze<sup>2</sup>:

- faza višestranačja u starim institucionalnim okvirima
- faza centralizacije i etatizacije
- faza upravne decentralizacije
- faza europeizacije

Faza višestranačja u starim institucionalnim okvirima (1990. – 1993.) – Prva faza u kojoj su naslijeđene lokalne institucije dobile višestranački sadržaj putem slobodnih višestranačkih izbora.

---

<sup>2</sup> : Koprić. I. (ur) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave. Institut za javnu upravu, str. 1-56.

Faza centralizacije i etatizacije (1993. – 2001.) – brojni javni poslovi, veliki dio lokalnih službenika te javnih prihoda premještaju se pod nadležnost centralne države. Lokalna samouprava stavlja se pod kontrolu župana službenog predstavnika centralne državne vlasti.

Faza upravne decentralizacije (2001.–2013.) – ustavno dobro zamišljeno no neuspješno izvedeno. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. uređena je tek siromašna verzija decentralizacije.

Faza europeizacije (2013. nadalje)- Ulaskom u Europsku uniju, 01. srpnja 2013. , lokalna samouprava se unapređuje gleda pristupa fondovima EU-a, te se prilagođava pravilima i standardima EU-a. Paralelno uz navedeno tekao je proces prihvaćanja Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja je notificirana u cijelosti i obvezuje Hrvatsku od 1. listopada 2008. godine.

### **3. UPRAVLJANJE CENTRALIZACIJOM**

Upravljanje centralizacijom obuhvaća utvrđivanje njezinih temelja, osiguravanje podrške, te samo provedbu decentralizacije.

Decentralizacija se temelji na viziji i strategiji institucionalnog razvoja države, kulturološkim, sociološkim i tradicionalnim obilježjima, vrijednostima koje se žele unaprijediti, ciljevima, programima, pravnim temeljima i slično.<sup>3</sup>

Za uspješno i svrhovito upravljanje decentralizacijom potrebna je podrška politike, upravnog osoblja, lokalnih jedinica, građana, medija, stručnjaka, te civilnog društva.

#### **3.1. Značajke modernog pristupa**

---

<sup>3</sup> Koprić, I. (2008.) Upravljanje procesom decentralizacije, Hrvatska javna uprava god. 8., br.

Novi pristup decentralizaciji sve je izraženiji u brojnim zemljama. Njegova glavna karakteristika je prethodno pripremljeno, promišljeno i profesionalno upravljanje procesom, umjesto njegovog stihijskog odvijanja. Upravljanje procesom decentralizacije je profesionalni posao s određenim vlastitim pravilima struke, koji treba poboljšati kvalitetu javnih usluga i jačati legitimitet uz prihvatljive javne troškove. Sve više zemalja opredjeljuju se za dobro pripremljena, promišljena decentralizacijska rješenja. Formiraju se komisije, sastavljene od stručnjaka za lokalnu samoupravu, koje su zadužene za pripremanje decentralizacije, pokusne projekte, vođenje decentralizacije, promjene u planu i vrednovanje ishoda<sup>4</sup>.

Karakteristike novog pristupa su također sustavnost i integralnost. Mjere koje se osmišljavaju i provode međusobno su povezane i usklađene, a umjesto parcijalnog provođenja, promjene u sustavu javne uprave planiraju i provode se integralno. Novi pristup predstavlja kombinaciju političkih, policy, pravnih, upravno-tehničkih i drugih mjera i aktivnosti kroz čitavi teritorijalni sustav i u različitim segmentima društva.

Novi pristup je i dinamičan, jer je riječ o vođenju procesa. Nema revolucionarnih i jednokratnih promjena, šok reformi. Pažnja se pridaje pripremanju, odabiranju pravog trenutka, a tek onda se postupno provode kvalitetno pripremljene mjere. Naravno, ovakav proces moraju popratiti propisi kojima se mijenja pravna regulacija i uvode nove ili drugačije lokalne institucije.

Upravljanje decentralizacijom jest kombinacija i ravnoteža top-down i bottom-up pristupa koji imaju svoje specifičnosti. Iz centra države vodi se razvoj sustava lokalne samouprave, ali istovremeno je u njegovu oblikovanju osigurano sudjelovanje samih lokalnih zajednica, građana, nevladinih organizacija, privatnog sektora i drugih. Time se želi postići ravnoteža između interesa središnje države te interesa lokalnih zajednica.

I za kraj, upravljanje decentralizacijom osigurava smanjenje troškova koje uzrokuje svaki reformski proces. Suboptimalni, neuspješni procesi predstavljaju svojevršno rasipanje javnih

---

<sup>4</sup> Kraljevska komisija u Nizozemskoj-Denters-Klok 2003.

sredstava i kao takvi su nepoželjni. Ekonomičnost, snižavanje troškova i bolji omjer rezultata i uloženi sredstava omogućava se procesom decentralizacije.

### **3.2. Tri temeljne komponente upravljanja decentralizacijom**

#### a) Temelji decentralizacije (pripremne radnje i poslovi)

- utvrđivanje strategije i vizije institucionalnog razvoja države
- uočavanje kulturoloških, socioloških i tradicijskih temelja decentralizacije<sup>5</sup>
- odabiranje vrijednosti koje se žele unaprijediti
- preciziranje ciljeva
- razrada programa decentralizacije
- provjera pravnih temelja i okvira decentralizacije
- analiza rubnih uvjeta i pretpostavki uspješne decentralizacije, te rizika njezina provođenja

#### b) Institucionalna i društvena podrška decentralizaciji

Za uspješno upravljanje decentralizacijom potreba je snažna politička volja, osposobljeno upravno osoblje, sudjelovanje lokalnih i regionalnih jedinica i njihovih udruženja.

Potrebno je sudjelovanje nevladinih organizacija, civilnog društva, ekspertnih zajednica, domaćih stručnjaka iz znanstveno stručnih ustanova i sveučilišta. Samo zajedničkim naporima, podrškom može se postići uspjeh<sup>6</sup>.

#### c) Provedba decentralizacije

---

<sup>5</sup> Nakon odgovora na ova pitanja jako bitno je oblikovati strategiju institucionalnog razvoja države čije nepostojanje, Verheijen, 2002: 45-47., naglašava kao jednu od velikih prepreka decentralizaciji.

<sup>6</sup> Temelj za svaku kvalitetnu decentralizaciju je dobra stručna priprema (Peteri i Zentai, 2002:23; Davey, 2002,40).

Prije same provedbe potrebno je detaljnim planiranjem razraditi program decentralizacije. Kako bi se prethodno ocijenila izvedivost programa često se provode pilot-projekti, simulacije predviđanja, eksperimenti. Na temelju njihovog provođenja odlučuje se da li je postojeći program i plan decentralizacije potrebno dograditi, izmijeniti pa čak i napustiti.

### **3.3. Upravljanje decentralizacijom u Hrvatskoj**

Nakon osamostaljenja Hrvatske, lokalna samouprava razvijala se na tradicionalan način, kroz reformske zahvate. Putem napora za europeizacijom zemlje, ona je značajno unaprijeđena kroz prihvaćanje i ratifikaciju međunarodnih ugovora, prije svega Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Značajan doprinos decentralizaciji donijele su promjene Ustava iz 2000. te u zadnjih nekoliko godina međunarodno financirani projekti.

Budući da ne postoje službeno objavljeni podaci, ocjena komponenti upravljanja decentralizacijom u Hrvatskoj može se dati samo okvirno i preliminarno. U tome, pomoć može dati tek Izvještaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe s kraja 2007., sastavljen deset godina nakon ratifikacije Europske povelje.

Kad pričamo o temeljima decentralizacije u Hrvatskoj, vidimo da nedostaju neki od najvažnijih elemenata. Vizija i strategija institucionalnog razvoja još nije utvrđena. Iako je ustavno definirana kao socijalna država, prilikom provođenja institucionalnih reformi mogu se zapaziti brojni elementi liberalne koncepcije kao što su privatizacija i smanjenje države<sup>7</sup>. Strateški okvir za razdoblje 2006.-2013., pripremljen od Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije iz 2006., uključuje pojedine elemente institucionalnog razvoja, donekle preuzete iz dokumenta "55 preporuka za povećanje konkurentnosti Hrvatske", Nacionalnog vijeća za konkurentnost iz 2004. No taj dokument nije prošao ozbiljnu, javnu i stručnu raspravu, ni raspravu u Hrvatskom saboru, pa se i ne može smatrati pravom vizijom i strategijom institucionalnog razvoja.

---

<sup>7</sup> Koprić, I. (2008.) Upravljanje procesom decentralizacije, Hrvatska javna uprava god. 8., br. 1., str. 95-133.

Kroz decentralizacijske napore također nisu definirani kulturološki, sociološki i tradicijski temelji decentralizacije. Nisu određene vrijednosti koje se žele unaprijediti, a izostaje i preciziranje ciljeva. Program decentralizacije je samo okviran i ne sadrži važne elemente strateškog programskog dokumenta dok su pravni temelji i okviri decentralizacije postavljeni solidno. Uz to, nisu sustavno pobliže analizirani rubni uvjeti, pretpostavke i rizici decentralizacije.

Kada pričamo o podršci decentralizaciji, očito je da je i ona nedovoljna. Politička volja postoji u formalnom smislu, a značajnija je bila u vrijeme Vlade premijera Ivice Račana u razdoblju 2000.-2003. Nakon tog perioda decentralizacija je opet dobila veliko značenje u koalicijskom sporazumu nove Vlade Ive Sanadera početkom 2008. S tim da ipak ostaje za vidjeti na koji način i koliko će se politička volja pretočiti u stvarni način funkcioniranja državnog institucionalnog mehanizma.

Podrška državnih službenika samo je djelomična, a ponekad čak i lokalni službenici žele zadržavanje postojećeg stanja, i radi svog komoditeta i zbog toga što su svjesni slabijeg upravnog, stručnog i financijskog kapaciteta. Udruge jedinica lokalne i regionalne samouprave<sup>8</sup>, kao i najveći gradovi, glavni su zagovornici decentralizacije. No one se nisu uspjele nametnuti kao glavni akteri decentralizacije nego su ovisne o vanjskoj stručnoj pomoći. Ako pak, kao pojedine subjekte promatramo nevladine organizacije, civilno društvo, pa i medije opet možemo konstatirati da nedostaje stručnost, kapacitet, volja i realna snaga da se oblikuje decentralizacijska politika.

Za zaključiti je, na kraju svega navedenog, da u Hrvatskoj nema detaljnog plana decentralizacije koji bi precizirao decentralizacijske mjere i odredio rokove, odnosno da je proces decentralizacije jako spor i da se odvija suboptimalno. Ipak, treba zadržati nadu da će se kroz akumulirano iskustvo i stečeno znanje situacija promijeniti na bolje.

### **3.4. Razdoblje nakon 2000. godine**

---

<sup>8</sup> Udruge građana, Udruga općina, Savez Udruga gradova i Udruga općina, te Hrvatska zajednica županija.



Glede različitih segmenta decentralizacije, od poslova do financija, značajan pomak učinjen je u razdoblju usvajanja Promjena Ustava iz 2000. godine, a posebno tijekom 2001. godine. Decentralizacija je dobila zamah zahvaljujući političkom opredjeljenju Vlade iz perioda 2000.-2003. godine te još više zahvaljujući profesoru Stjepanu Ivaniševiću koji je tada bio resorni ministar koji se čitav radni vijek bavio lokalnom samoupravom. No međutim, njegovim odlaskom proces decentralizacije je značajno usporen gotovo zaustavljen. Kao primjer dobrih poteza možemo navesti slijedeće:

1. Godine 2005. donesena je novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojem je utemeljena kategorija velikih gradova uz proširenje njihovog samoupravnog djelokruga. Na taj način je priznata različita priroda javnih poslova većih urbanih središta. Nažalost, zakonodavstvo se nije dalje prilagođavalo toj korisnoj inovaciji pa su veći gradovi i dalje u lošoj poziciji glede mogućnosti da ubrzavaju svoj razvoj i razvoj vlastite okoline.

2. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi neznatno je proširen samoupravni djelokrug lokalnih i regionalnih jedinica, ali uz sporo provođenje u "sektorskim" zakonima i drugim propisima.

Zbog toga je stvarno stanje obavljanja javnih poslova ostalo potpuno nepromijenjeno naspram razdoblja prije novele tog zakona sve do početka 2008. godine, iako niti tada nije otvorena decentralizacija u području javnih cesta<sup>9</sup>.

3. Fiskalni i financijski kapacitet jedinica donekle je povećan, ali ne onoliko koliko je potrebno da bi one same bile u mogućnosti preuzeti značajnije nove ovlasti. Pored tih manjih fiskalnih promjena, koje nisu bile u korist svih lokalnih jedinica, uvedeno je javno privatno partnerstvo kao novina za koju postoje oprečne ocijene. Prije svega ističu se brojni rizici koji bi mogli postati veliki lokalni financijski problemi.

---

<sup>9</sup> Koprić, I. (2008.) Upravljanje procesom decentralizacije, Hrvatska javna uprava god. 8., br. 1., str.95-133

4. Glede jačanja upravnog kapaciteta treba izdvojiti osnivanje Akademije za lokalnu demokraciju. Akademija je osnovana od strane naše Vlade 2006. godine s temeljnim zadatkom da trajno osposobljava dužnosnike i službenike što je još uvijek u pripreмноj fazi<sup>10</sup>. Također je ratificirana Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti kojom se definira uspostavljanje međunarodne suradnje hrvatskih teritorijalnih jedinica.

5. Glede jačanja političke uloge lokalne samouprave pripremljen je prijedlog zakona o neposrednom izboru načelnika s nadom da će se time ojačati legitimitet čitavog političkog poretka. Zakon je usvojen u listopadu 2007. godine, a prvi put se primjenio u redovitim lokalnim izborima 2009.godine. Također u svrhu jačanja lokalnog političkog legitimiteta uveden je u novi sustav vijeća mladih u lokalnim i regionalnim jedinicama, dopunjena i precizirana su pravila o zastupljenosti nacionalnih manjina u predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave, preciznije su regulirana pravila za financiranje političkih stranka i nezavisnih lista i kandidata na lokalnoj razini te brojne druge mjere.

6. Centralno-lokalni odnosi nisu značajno promijenjeni ni u pogledu pravnog reguliranja ni u pogledu odvijanja tih odnosa. Novim zakonom o regionalnom razvoju pokušavana je regulacija suradnje u regionalnom razvoju i to u okviru projekta CARDS još 2005. godine, no taj pokušaj je bio bezuspješan pa je donošenje tog zakona odgođeno na neodređeno vrijeme.

Kada bi odnosi bili uređeni onemogućile bi se arbitrarne političke odluke o dodjeljivanju sredstava za razvojne projekte iz državnog proračuna, što se očito ne smatra kao politički poželjno<sup>11</sup>.

7. I glede teritorijalne strukture nije učinjeno gotovo ništa. Vlada Ivice Račana, iako je navodila da neće osnivati nove jedinice, popustila je pod utjecajem lokalnih zajednica i/ili

---

<sup>11</sup> Koprić, I. (2008.) Upravljanje procesom decentralizacije, Hrvatska javna uprava god. 8., br. 1., str.95-133

lokalnih političkih aktera. Za vrijeme vlade Ive Sanadera, također je osnovano šest novih općina, a tri dotadašnje dobile su status grada, uz još neke manje korekcije glede sustava teritorijalnih jedinica, sve zajedno novim Zakonom o područjima županija, gradova i općina iz 2006. godine<sup>12</sup>. Na taj je način broj općina u razdoblju od 1992.-2007. godine povećan sa 418 na 429, dok je broj gradova povećan sa 68 na 126. Ukupno je, dakle, broj lokalnih jedinica porastao za 14.2%, sa 486 na 555.

Kada pomno pogledamo i analiziramo temeljne karakteristike hrvatskog pristupa možemo zaključiti slijedeće:

- umjesto da se proces decentralizacije vodi profesionalno i proaktivno, on se vodi politički s minornim utjecajem stručnjaka
- umjesto sustavnosti i integralnosti događa se inercija i reaktivno uvođenje nekih decentralizacijskih mjera onda kada to odgovara trenutnom političkom interesu.
- slaba dinamičnost procesa decentralizacije
- primjenjuje se isključivo top-down pristup, umjesto kombinacije top-down i bottom up pristupa što za rezultat ima nadležnost stanovnika i drugih aktera
- neekonomičnost procesa decentralizacije. Troškovi odvijanja procesa su zapravo veliki.

#### **4. LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ**

Osnovna zadaća sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj jest da omogući građanima da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima u lokalnim okvirima. Tim poslovima zadovoljavaju se najosnovnije životne potrebe stanovništva određenog područja. Sustav lokalne samouprave

---

<sup>12</sup> Nove općine su Funtana, Štitar, Lopar, Vrši, Tribunj te Tar-Vabriga dok su status grada dobili Kutjevo, Sveta Nedjelja i Otok.

u Hrvatskoj uveden je Ustavom Republike Hrvatske a temeljitije je uređen Zakonom o lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi.

#### **4.1. Djelokrug poslova jedinica lokalne samouprave**

Djelokrug poslova lokalnih samoupravnih jedinica definiran je najvišim pravnim i političkim aktima:Ustavom Republike Hrvatske te Europskom poveljom,ratificiranim europskim ugovorom. Međutim,najznačajnije poboljšanje položaja jedinica lokalne samouprave dogodilo se Ustavnim promjenama iz 2000.godine kojima je prihvaćeno načelo supsidijarnosti. Članak 135. Ustava navodi skupinu poslova kao osobite poslove lokalnog djelokruga. To su: uređenje naselja i stanovanja,prostorno i urbanističkom planiranje,komunalne djelatnosti,briga o djeci,socijalna skrb,primarna zdravstvena zaštita,odgoj i osnovno obrazovanje,kultura,tjelesna kultura i šport,zaštita potrošača,zaštita i unapređenje prirodnog okoliša te protupožarna i civilna zaštita<sup>13</sup>.

#### **4.2. Suvremeni europski trendovi u lokalnoj samoupravi**

Kroz tendenciju harmonizacije lokalne samouprave u Europi identificirano je 14 komponenti<sup>14</sup>. To su:

1. traženje novog legitimiteta
2. instrumentalizacija lokalne samouprave
3. potpora razvoju
4. ujednačavanje kruga lokalnih poslova
5. racionalizacija
6. uključenost u rješavanje teških društvenih problema
7. racionalizacija

---

<sup>13</sup> Škarica,M (2013).Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i ulog lokalne samouprave

<sup>14</sup> Koprić I. Europeizacija hrvatske lokalne samouprave. Institut za javnu upravu, str. 1-56.

8. diversifikacija financiranja
9. teritorijalna konsolidacija
10. regionalizacija
11. policentrične urbane mreže
12. višerazinsko upravljanje
13. redefiniranje vertikalne dimenzije lokalne samouprave
14. kvalitetno upravljanje procesima decentralizacije

Kad se stanje hrvatske lokalne samouprave analizira kroz prizmu navedenih komponenti uočljivo je zaostajanje za njima. Kako bi se ostvario pomak prema naprijed potrebno je poduzeti određene promjene. Te promjene moraju se usredotočiti na demokratizaciju, decentralizaciju te razvoj i promjene sustava mjesne, lokalne i regionalne samouprave. Decentralizacija treba biti osmišljena i provedena kroz unaprijed određene faze koje će obuhvatiti dva četverogodišnja mandata lokalnih vlasti. Također, uz poslove i odgovornosti, potrebno je decentralizirati i izvore sredstava te upravljanje državnom imovinom, resursima i javnim dobrima sukladno načelima efikasnosti, solidarnosti i policentričnosti. Financijska autonomija lokalne samouprave jako je bitna.

### **4.3. Koristi i učinci**

Primjenom političke decentralizacije u Hrvatskoj očekuju se važne i mnogobrojne koristi. Tako se smatra da će lokalna samouprava onemogućiti<sup>15</sup>:

1. Koncentriranje političke moći.

---

<sup>15</sup> Koprić, I (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne i regionalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: Koprić. I. (ur) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave.

Podjelom ovlasti između središnje vlasti i jedinica na nižim razinama te disperzija ovlasti među jedinicama iste razine onemogućit će se koncentracija političke moći na jednom mjestu<sup>16</sup>.

2. Pridonijeti lokaliziranju političkih konflikata.

Budući da su veliki broj pitanja povjerala nižim razinama, veći broj političkih sukoba će se dogoditi i riješiti upravo tamo. Na nižim razinama će se kristalizirati politička stajališta, nastali sukobi će se rješavati bez da se opterećuje viša razina središnje države.

3. Olakšati napetost glede međusobnih odnosa. Nacionalne manjine će lakše štititi i unaprjeđivati vlastite interese na lokalnoj nego na središnjoj razini ukoliko osvoje premoćne političke pozicije.

4. Poboljšati kvalitetu javnih službi.

Građani, javnost i lokalna politička tijela mogu jače nadzirati službenike i ustanove koje obavljaju lokalne javne službe.

5. Smanjiti ukupne javne troškove.

Nadzor i pritisak lokalnih aktera utjecat će na racionalizaciju i štedljivost.

6. Omogućiti intenzivnije sudjelovanje građana u javnim poslovima i političkim procesima. Građani mogu više participirati jer su im lokalni organi bliži, problematika im je razumljivija, a informacije dostupnije.

---

<sup>16</sup> Koprić, I (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne i regionalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: Koprić, I. (ur) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave.

7. Pridonijeti stvaranju demokratske političke kulture kroz političku edukaciju građana. Kroz sudjelovanje građana u političkim procesima i upravljanju na lokalnoj razini oni grade civilnu kulturu i uče se demokratskoj proceduri.

8. Osposobiti lokalne političare da sudjeluju i utječu u političkim procesima na višoj razini. Započinjanjem političke karijere na lokalnoj razini političari mogu unaprijediti svoje vještine, stjecati informacije i znanje te bolje razumjeti javne probleme. S druge strane na takav način se provodi i selekcija među njima jer će prema nacionalnoj razini biti usmjereni oni koji su, vještiji, sposobniji, napredniji.

## **5. REGIONALNA SAMOUPRAVA**

Regionalna samouprava je oblik decentralizacije središnje državne vlasti koji se očituje u samoupravljanju većim dijelovima državnog teritorija. Za razliku od lokalne samouprave koja je blisko vezana za mjesto življenja stanovnika ona je u velikoj mjeri ovisna o ustavnopravnoj arhitektici neke zemlje. Regionalizam je prisutan kroz povijest u svim europskim zemljama u kojima se mijenjao i i oblikovao do današnjeg dana.

### **5.1. Općenito o hrvatskoj regionalnoj samoupravi**

U Republici Hrvatskoj od vremena domovinskog rata početkom 1990-ih, ne postoji razvojna strategija sustava teritorijalne samouprave, iako je doneseno mnoštvo znanstvene i stručne literature, provedeno nekoliko projekata s konkretnim rješenjima, sve navedeno nije naišlo na odjek kod središnje vlasti.

I vijeće Europe je u svom izvještaju o stanju lokalne samouprave u Hrvatskoj navelo da nam je teritorijalna struktura "slučajno odabrana, neustavna te izvrgnuta političkom pritisku"<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Izvještaj Vijeća Europe, 2007.

Početak 1990-ih pored lokalne samouprave (općina i gradovi), ponovno su u teritorijalni upravni sustav Republike Hrvatske uvedene županije koje su tada imale dvojaku ulogu s obzirom da su predstavljale jedinice lokalne samouprave i jedinice državne uprave.

Promjenom vlasti 2000. godine došlo je do pomaka glede hrvatskog uređenja. Izvršene su promjene Ustava, donesen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Međutim, usprkos normativnom opredjeljenju prema decentralizaciji nije se nastavilo pravim smjerom što je za posljedice imalo da županije kao jedinice regionalne samouprave nemaju dovoljno jasno određenu ulogu. To je opet rezultiralo time da se stanovništvo jako slabo identificira sa takvim županijama koje se zbog toga ne mogu identificirati kao snažna srednja razina javnog upravljanja.

## 5.2. Mjere razvoja i modernizacija regionalizma u Hrvatskoj

Kako bi regionalna samouprava bila svrsishodna i efikasna potrebno je odrediti prioritete i mjere za njihovo upravljanje i provođenje<sup>18</sup>.

Prioriteti:

- a) racionaliziranje županijskog ustroja
- b) osnaživanje samouprave u transformiranje županije u samouprave regije
- c) poboljšanje koordinacijske uloge županija glede obavljanja javnih poslova
- d) poticanje županija na društveni i gospodarski razvoj glede nove regionalne politike

a) Racionaliziranje županijskog ustroja

Hrvatska ima prevelik broj županija koje kroz duže razdoblje nisu održive te opterećuju cjelokupnu organizaciju države. Iz tog razloga potrebno je racionalizirati odnosno smanjiti njihov broj pri čemu bi se trebalo voditi računa o povijesnim i prirodnim regijama s kojima se stanovništvo snažno identificira.

---

<sup>18</sup> Đulabić, V. (2011). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj.



Jedna od mjera je da se pripremi strateški dokument u kojem bi bila sadržana nova teritorijalna podjela. Optimalan broj regija bio bi između četiri i šest s Gradom Zagrebom.

Također, potrebno je putem javne rasprave upoznati javnost s novim ustrojem i svrhom reforme županijske vlasti. To bi se postiglo organizacijom okruglih stolova po Hrvatskoj kroz koje bi se vodile rasprave i konzultacije.

I kao zadnje, potrebno je pripremiti pravni okvir kako bi se promjene provele, naročito promjene važećih popisa kao što su Zakon o područjima županija, gradova i općina te Zakon o gradu Zagrebu.

#### b) Osnaživanje samouprave u transformiranju županije u samouprave regije

Kako bi se stvorio ovaj prioritet treba analizirati provođenje odredbi pozitivnog zakonodavstva koje se odnose na samoupravu županije i odraditi prepreke koje nastaju prilikom njihove odredbe.

Nadalje, potrebno je i usporediti samoupravno djelovanje županija s međunarodnim pravnim i političkim standardima te je osobito važno uzeti u obzir dokumente u kojima su formirani i razrađeni poslovi koji ulaze u djelokrug regionalnih jedinica. To bi bili Deklaracija o regionalizmu u Europi i Preporuka 240.

Na kraju, nakon što bi se provele prethodne mjere, treba razraditi strategiju novog jačanja samoupravnog kapaciteta županija<sup>19</sup>.

#### c) Poboljšanje koordinacijske uloge županija glede obavljanja javnih poslova

Mjere za ostvarenje ovog prioriteta obuhvaćaju jačanje samog kapaciteta županija prema lokalnoj samoupravi u obavljanju javnih poslova na području županije.

Potrebno je ojačati i županijski kapacitet prema središnjoj državnoj upravi glede obavljanja javnih poslova u županiji.

#### d) Poticanje županija na društveni i gospodarski razvoj glede nove regionalne politike

---

<sup>19</sup> Detaljnije o elementima i koncepciji političke decentralizacije u Koprić, 2001 : 421-425

Ovaj prioritet razvoja regionalne samouprave zahtjeva od županija ostvarivanja prekogranične suradnje sa susjednim državama uz osnaživanje kapaciteta za regionalno razvijanje i upravljanje na županijskoj razini. Također je, za kraj, potrebno duboko analizirati i preispitati trenutačnu podjelu na tri statističke regije.

### **5.3. Specifičnosti regionalizma u Europi**

Regionalizam je jako dugo prisutan u Europi, u nekim zemljama više u nekim manje. Danas predstavlja političko opredjeljenje što mu omogućuje da se uklapa u različitosti ideološke sklopove i političke doktrine te zahvaljujući tome preživljava tokom vremena.

Jedna od mnogih njegovih specifičnosti je da ga možemo promatrati s obje strane spektra. S jedne strane regije se negdje doživljavaju kao nepotpune države, negdje zbog provedenih ovlasti postavljaju se u položaj svojevrstnih država. Dok s druge strane imamo regije jako ograničenih ovlasti kojima centralna vlast diktira upravljanje.

Kad pričamo o položaju regionalne vlasti u Europi razlikujemo dvije grupe država s određenim podgrupama. To su države sa slabijom regionalizacijom (države s asimetričnom, monosektorskom i upravnom regionalizacijom) te države s jačom regionalizacijom (regionalizirane i federalno uređene države)<sup>20</sup>. Ovome možemo još i pridodati razlikovanje regionalizma između zapadne i istočne Europe gdje nalazimo da je u zapadnom djelu proces regionalizacije intenzivnije i dalje je odmakao u odnosu na istočni dio.

Iako nedovršen, složen i zahtjevan proces na regionalizmu treba ustrajati. Treba demonstrirati središnjoj vlasti da regionalizacija i decentralizacija predstavljaju učinkovita rješenja za poboljšanje demokratskog života.

### **5.4. Neizvjesnost procesa harmonizacije**

---

<sup>20</sup> Ova klasifikacija izrađena je u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe

Proces harmonizacije regionalne razine u Europi pokazao se kao jako težak i neizvjesnog ishoda. Brojnim dokumentima različiti akteri pokušali su izgraditi zajedničko shvaćanje regionalne samouprave u Europi, ali to nije postignuto u željenoj mjeri. Značajniji dokumenti po tom pitanju bili su:

- a) Povelja Zajednice o regionalizaciji (1988.)
- b) Deklaracija o regionalizmu u Europi (1996.)
- c) Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi(1996.)<sup>21</sup>
- d) Preporuka 240 (2008.) - usvojen Nacrt Europske Povelje
- e) Referentni okvir za regionalnu demokraciju (2011.)<sup>22</sup>

Najznačajniji među njima, kojim je postignut veliki korak naprijed prema zajedničkom okviru regionalne razine je Referentni okvir. Njime se kroz 56 članaka uređuju najvažnija pitanja kao što su institucionalni ustroj regija, regionalna tijela i interne organizacije regija, financiranje regionalne samouprave, definiranje regionalizma.

Usprkos brojnim dokumentima i naporima da se postigne harmonizacija regionalizma u Europi, taj proces nije niti blizu svog završetka. Dalek je put do usvajanja pravno obvezujućeg dokumenta koji će uspostaviti zajedničke standarde za bolje praćenje regionalne samouprave u Europi.

## **5.5. Hrvatsko regionalno pitanje u odnosu na Europu**

Uspoređujući lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj s razvojnim trendovima u Europi, možemo zaključiti da je Hrvatska na putu reguliranja regionalnog pitanja, ali još ga nije dovršila<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> U ovom radu provodi se analiza najnovijih inicijativa harmonizacije regionalne samouprave. Detaljnije v. Đulabić 2006. I 2007.

<sup>22</sup> Regional Democracy: Council of Europe Reference Framework, <https://rm.coe.int/168071b3a8>

Županijski sustav Hrvatske samo donekle odgovara konceptu moderne regionalne samouprave. Podjela po županijama primarno je zamišljena za potrebe centraliziranog upravljanja državom za vrijeme ratnih okolnosti početkom 1990.-ih.

Ustavne primjene i novi zakonodavni okvir 2000/2001. donijeli su samo djelomičnu transformaciju u pogledu autonomnosti regionalne razine. No, ipak nije došlo do teritorijalnog preustroja i smanjenja broja županija što bi omogućilo njihovo pretvaranje u samouprave regionalne jedinice.

Postoje značajne razlike među samim županijama koje imaju utjecaj na njihov kapacitet. Prije svega tu je nerazmjer glede broja zaposlenih u upravnim županijskim tijelima prema broju stanovnika kojima se pružaju javne usluge.

Također, nisu zakonski definirani kriteriji po kojima neko naselje postaje općina, grad ili županija. Postoji velik broj nedostataka i nedorečenosti koji usporavaju ili pak usmjeravaju krivim putem regionalizma u Hrvatskoj.

Za zaključit je da kod nas nedostaje politička snaga koji će regionalni preustroj usmjeriti kao ključno društveno te političko pitanje.

## **6. DOBRO UPRAVLJANJE GRADOVIMA**

Na prijelazu u 2000.-te pojavila se doktrina dobrog upravljanja na temeljima kritike doktrine novog javnog menadžmenta. Novi javni menadžment zamutio je linije političke odgovornosti, doveo je do novih javnih troškova, veće korupcije, zanemarivanja prava građana. Zbog tih razloga utjecajne međunarodne organizacije počele su zagovarati dobro upravljanje<sup>24</sup>.

Europska unija odredila je načela dobrog upravljanja:

- otvorenost

---

<sup>23</sup> : Koprić. I. (ur) Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, str. 447-469.

<sup>24</sup> Prije svih Europska unija, Organizacija ujedinjenih naroda, Organizacija za europsku suradnju i razvoj.

- participacija građana
- odgovornost
- djelotvornost
- usklađenost

Kroz primjenu ovih načela kroz doktrinu dobrog upravljanja, građanima bi trebalo biti omogućeno sudjelovanje u javnom upravljanju putem kojega će se velik dio društvene energije usredotočiti na oblikovanje javne politike i rješavanja javnih problema.

### **6.1. Uloga mjesne samouprave u doseganju standarda dobrog upravljanja**

Dobro upravljanje glavnim gradovima nameće brojna pitanja i zahtjeva dobro promišljena rješenja<sup>25</sup>:

- a) kakav je položaj tih gradova u političko-upravnom sustavu određene zemlje;
  - da li je status posebno pravno reguliran
  - kakav je njihov samoupravni djelokrug, krug poslova
  - kakvi su njihovi odnosi s tijelima državne uprave
- b) kakve su institucije i realni utjecaj građana
- c) da li gradska upravljačka struktura može pratiti i prilagođavati grad socio-ekonomskim trendovima
- d) koja su tijela koja upravljaju, odnosi među njima, kakav je stupanj stručnosti i profesionalnosti gradskih službenika
- e) kakve su i na koji način organizirane gradske javne službe, kakva je gradska infrastruktura
- f) kakav je sustav financiranja javnih potreba, instrumenti financiranja

---

<sup>25</sup> Koprić I. (2009) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, Hrvatska javna uprava, 9(1), 69-78

g) kakvi su formalno upravni i stvarni odnosi glavnog grada s njegovom funkcionalnom okolinom

h) kakva je unutarnja organizacija grada

## **6.2. Zagreb i mjesna samouprava u Hrvatskoj**

Nakon ukidanja mjesnih zajednica koje su naslijeđene iz socijalizma, prešlo se na mjesnu samoupravu. Novim propisima je kao temeljni oblik mjesne samouprave određen mjesni odbor, a za Grad Zagreb predviđena je mogućnost da se osnuju gradske četvrti i mjesni odbori<sup>26</sup>.

Promjenom Ustava 2000. oblici mjesne samouprave dobili su pravnu osobnost. Grad Zagreb do tada funkcionirao je kao jedinstvena, centralistički vođena jedinica. Od tada osnovano je sedamnaest gradskih četvrti. Prosječno su te četvrti imale 10 000 stanovništva više od dopunske zakonske granice koja je bila 35 000 stanovnika. Mjesni odbori osnovani su 2009. godine i to preko dvjesto njih.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine uvedena su tri elementa autonomije mjesne samouprave:

- pravna osobnost
- posebni politički izbori za vijeća mjesne samouprave
- provjeravanje obavljanja poslova od strane jedinica lokalne samouprave

Da postoje problemi u mjesnoj samoupravi upozoravaju i dva izvještaja Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti u kojima se preporuča da se posebno razmotri položaj Grada Zagreba jer se njegovo stanovništvo stalno povećava pa postoji jaki razlozi za uspostavu drugog sloja lokalne vlasti unutar samog grada.

---

<sup>26</sup> Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, Hrvatska javna uprava, 9(1), 69-78

## 7. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA U EUROPI

U drugoj polovici 20. stoljeća započeo je proces decentralizacije upravljanja velikim europskim gradovima. Željeli su se postići različiti ciljevi: priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima te sprječavanje hrvatskog ponašanja uprave<sup>27</sup>. Sam proces decentralizacije tekao je postepeno i nerazmjerno, s tim da se na početku radilo o tome da se izabranim gradskim zastupnicima omogućio kontakt s njihovim biračima, a tek kasnije postavljala se izabrana submunicipalna vijeća.

Kad sagledamo cjelokupan proces možemo zaključiti da su se decentralizacijom upravljanja velikim gradovima željele postići tri glavne svrhe:

1. priznavanje legitimnosti razlika u potrebama i interesima građana velikog grada
2. povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima u gradu
3. smanjivanje distance između građana i gradskih vlasti uz suzbijanje hrvatskog ponašanja gradske uprave.

### 7.1. Njemačka

Njemačka ima dugu, ali bez pravog kontinuiteta, tradiciju decentralizacije unutar gradova. Počeci su zabilježeni 1808. godine u Pruskoj. Tada je, prijedlogom prvog ministra von Steina, pruski kralj donio dekret o lokalnoj samoupravi kojim se svaki grad s preko 800 građana trebao podijeliti na četvrti zbog organiziranja neposredne samouprave<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Ivanišević S. (2008.) Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, 8(2), 407-420.

<sup>28</sup> Ivanišević S. (2008.) Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, 8(2), 407-420.

Značajnija urbana decentralizacija provedena je u Berlinu 1920. godine podjelom grada na samouprave gradske kotare (Stadtbezirke), a taj primjer slijedili su i drugi njemački veliki gradovi. Hitlerovim dolaskom na vlast ukinuta je lokalna samouprava, a njezine su poslove preuzeli pojedinačni funkcionari imenovani od strane više vlasti.

Lokalna samouprava obnovljena je nakon Drugog svjetskog rata i to u zemljama koje su ušle u sustav SR Njemačka. Početkom 1950-tih u šest najvećih zemalja SRNJ omogućilo je da se u velikim gradovima uspostave submunicipalna tijela s pretežno konzultativnim funkcijama čije je članove imenovalo gradsko vijeće iz vlastitih redova.

Sedamdesetih godina ta savjetodavna tijela zamijenjena su autonomnim područnim vijećima s vlastitom odgovornošću i djelovanjem poslova. Par godina kasnije u šezdeset gradova s više od 95 000 stanovnika formirana su takva vijeća.

## **7.2. Italija**

Iako Italija ima blagu tradiciju glede urbane decentralizacije (Napulj je sredinom 19. stoljeća bio podijeljen na gradske četvrti), ona stvarno počinje tek 1960.-ih. U Bologni su 1960. godine na lokalnim izborima pobijedili komunisti koji su zajedno sa socijalistima formirali gradsku vlast. Decentralizaciju upravljanja proveli su tako da su grad podijelili na petnaest rajona, a u svakom od njih formirao je vijeće od 20 članova.

To vijeće imenovalo je gradsko vijeće, a gradonačelnik je imenovao načelnika rajona koji je imao status njegova pomoćnika. Ta submunicipalna tijela bila su ovlaštena odobravati planove za gradnju škola, ulica, pratiti provedbu urbanističkih planova i gradnju objekata u svojoj zoni. Kasnije su te ovlasti proširene na izradu prijedloga gradskog proračuna, planova ekonomskog razvoja i sl. te su sudjelovali u postupcima davanja građevinskih dozvola i odobravanja licenci.

Bolonjski primjer pratili su i drugi veliki gradovi kao što su Venecija (1964.), Rim (1966.), Firenca, Milano i Napulj (1968.) Preko stotinu većih gradova prihvatilo je novu urbanu



decentralizaciju do 1972.godine. Tek onda je parlament bio prisiljen legalizirati i regulirati tu situaciju.

Zakon o lokalnoj samoupravi izmijenjen je i dopunjen 1976. godine na način da se urbana decentralizacija omogućila i gradovima s više od 40 000 stanovnika. Građani neposredno biraju članove submunicipalnih vijeća uz to da njihov broj nije smio biti veći od dvije petine članova gradskog vijeća. Ovlasti glede lokalnih službi gradskog vijeća mogu prenijeti na područna vijeća. Vezano za to, od tada članovi gradskog vijeća biraju predsjednike područnih vijeća. Prilikom donošenja gradskog proračuna trebalo je konzultirati područno vijeće.

Što se tiče veličine submunicipalnih jedinica, postoje velike razlike. S jedne strane imamo primjerice Milano i Rim s prosječno 100 000 odnosno 150 000 stanovnika, dok s druge strane imamo Veneciju čije četvrti imaju prosječno 12 000 stanovnika<sup>29</sup>.

### **7.3. Francuska**

Za razliku od velikih zapadnoeuropskih zemalja Francuska je zaostajala s uspostavom decentralizacije na području velikih gradova. Jedan od razloga je i taj što u Parizu više od stotina godina (1871.-1977.) nije postojala lokalna samouprava: Njime je naime, kroz to razdoblje upravljao prefekt policije i prefekt departmana Seine, postavljeni od Vlade i izravno podređeni ministru vanjskih poslova<sup>30</sup>.

Do promjene je došlo tek 1982. godine kad je francuski parlament zakonom uveo lokalnu samoupravu u gradske kotare, i to samo u najveće gradove, Pariz, Marseille i Lyon. Također je propisano da vijeće kotora i njihovi načelnici djeluju u ime njihova gradskog vijeća.

---

<sup>29</sup> Prilikom decentralizacije velikih gradova u Španjolskoj implementirane su osnovne odrednice talijanskog modela urbane decentralizacije.

<sup>30</sup> Ivanišević S. (2008.) Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, 8(2), 407-420.

Građani su izravno birali dvije trećine vijećnika dok preostalu trećinu čine gradski zastupnici izabrani na području kotara, a iz njihovih redova izabrali bi načelnike i gradske pomoćnike. Što se tiče poslova od zajedničkog interesa formiran je mješoviti odbor kojeg čine predstavnici gradskog vijeća i vijeća gradskih kotara.

Vijeće gradskog kotara može vršiti intervenciju u svim stvarima od interesa za submunicipalnu jedinicu te izražavati svoje želje gradonačelnika pismeno ili usmeno na sjednici gradskog vijeća. U pitanjima urbanističko planiranja, korištenje usluge jaslica, dječjih vrtića, staračkih domova i sl., gradsko vijeće dužno je konzultirati vijeće gradskih kotara. Gradsko vijeće može vijeću gradskih kotara delegirati i neke službe koje se odnose na svakodnevni život kao što su održavanje sportskih objekata, brigu o djeci i sl.

Proračun gradskog kotara je sastavni dio gradskog proračuna, a prihode čine obvezatne potpore dogovorene između dva vijeća. Uglavnom se može reći da je vijeće gradskog kotara ograničeno u poduzimanju akcija na svom području jer uvelike ovisi o delegiranju ovlasti od strane gradskih vlasti.

## **7.4. Velika Britanija**

Godine 1974. Velika Britanija radikalno je promijenila svoju administrativno-teritorijalnu podjelu kako bi se okrupnio i smanjio broj osnovnih drugostupanjskih jedinica u svrhu racionalnijeg, ekonomičnijeg i efikasnijeg obavljanja svojih poslova. Tom reformom za otprilike jednu trećinu je smanjen broj lokalnih jedinica prvog i drugog stupnja dok je njihova prosječna populacija utrostručena. Time je engleski teritorij podijeljen na šest metropolskih okruga (do gradova Birmingtona, Leedsa, Sheffielda, Liverpolla, Manchestera, te Bradforda) s oko dva milijuna prosječno populacije. A uz to zadržano je metropolitansko područje Velikog Londona (6,4 milijuna stanovnika).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Preostali dio teritorija Engleske podijeljen je na 39 okruga s prosječno oko 740.000 stanovnika

Na metropolitanskom području kao osnovne lokalne jedinice formirano je 36 metropolitanskih kotara (prosječno 340.000 stanovnika) dok je na metropolitanskom području formirano 296 kotara (prosječno 95.000 stanovnika). Područje Velikog Londona obuhvaćalo je 32 londonske građe s prosječnim brojem stanovnika od oko 200.000.

Takva slična lokalna samouprava organizirana je u Walesu i Škotskoj, bez metropolitanskih područja i na znatno manje lokalnih jedinica glede populacije.

Ruralna područja zadržala su tadašnje submunicipalne institucije i to: oko 10.000 župnih vijeća u Engleskoj, u Walesu oko 800 mjesnih vijeća, te oko 1.200 mjesnih vijeća u Škotskoj. No na urbanim područjima građani nisu mogli sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima jer uopće nisu bile predviđene institucije putem kojih bi to mogli činiti<sup>32</sup>.

Sumirajući cjelokupnu situaciju može se zaključiti da je u Velikoj Britaniji sustav lokalne samouprave ignorirao problem decentralizacije upravljanja gradovima.

## 7.5. Švedska

U gradu Lulea 1969. godine uspostavljena su susjedska vijeća, prva savjetodavna submunicipalna tijela. Ipak, nakon što je tridesetak godina slijedilo taj primjer takav pristup sudjelovanja građana u upravljanju je napušten nakon loših rezultata.

Švedski parlament 1980. godine uveo je zakon kojim je komunalnim vijećima omogućena delegacija ovlasti na susjedske odbore. Također, tim zakonom predviđeno je da članove tih odbora izabire komunalno vijeće u skladu sa svojim stranačkom strukturom<sup>33</sup>. Komunalnim proračunom susjedskim odborima dodijeljena su financijska sredstva kojima su mogli raspolagati za zadovoljavanje lokalnih potreba. Do 1987. godine susjedskih odbori osnovani su u 24 komune. Od tada njihov broj se značajno smanjio tako da ih je 2001. godine bilo 18,

---

<sup>32</sup> Neki su gradovi osnivali područne urede putem kojih su kontaktirali s građanima te koordinirali pojedine lokalne službe na terenu.

<sup>33</sup> Zanimljivo je da članovi odbora nisu morali biti stanovnici tog dijela grada, iako su bili obvezni organizirati terenske sastanke na kojima su informirali građane te odgovarali na njihova pitanja.

od čega su u 11 komuna odbori pokrivali čitavo područje lokalne jedinice, a u preostalih 7 samo dio komunalnog teritorija.

Decentralizacija u tri najveća švedska grada:

- a) Gøteborg – 21 gradski kotar, prosječno 22140 stanovnika
- b) Stockholm– 18 kotara, prosječno 41.320 stanovnika
- c) Malmo- 10 kotara, prosječno 25.650 stanovnika

Svaki gradski kotar imao je formiran odbor imenovan od strane gradskih vijeća, uz kojeg je djelovao i posebni izvršni funkcionar. Zadaci odbor odnosili su se na dječju zaštitu, organiziranje slobodnog vremena za omladinu i djecu, skrb o starijim osobama, osnovno školstvo i neke tehničke službe. Financirale su se iz gradskih proračuna uz praćenje i ocjenjivanje trošenja.

Po uzoru na švedski model decentralizacija u velikim gradovima u Norveškoj (Bergen i Oslo) i danskoj (København), iako kod se sve uzme u obzir, decentralizacija u velikim gradovima Švedske je što se tiče institucionalnih rješenja, zaostala na pola puta.

## **8. DECENTRALIZACIJA VELIKIH GRADOVA TRANZICIJSKIH ZEMALJA ČLANICA EUROPSKE UNIJE**

Za većinu tranzicijskih zemalja koje su postale članice Europske unije karakteristično je postojanje submunicipalnih jedinica nadasve u glavnom gradu. Ipak, postoje velika razlikovanja u pogledu njihove organizacije, ovlasti i stupnja autonomnosti.

## 8.1. Baltičke zemlje

U baltičkim zemljama samo je Estonija zadržala submunicipalne jedinice u gradovima, za razliku od Letonije i Litve koje su ih napustile 1994. godine odnosno 1995. godine<sup>34</sup>. Čak i u Estoniji samo su glavni grad Tallinn i grad Kohtla-Jarve zadržali gradske kotare od ukupno šest gradova koji su ih imali. Područje Tallinna sastoji se od osam gradskih kotara različitih veličina populacije ( od 10 000 do 110 000 stanovnika). Vijeće gradskog kotara čine članovi gradskog vijeća izabrani s tog područja, ali i oni kandidati koji nisu bili uspješni na lokalnim izborima, s tim da gradsko vijeće određuje njihov ukupan broj. Gradsko vijeće također odlučuje o ovlastima vijeću gradskog kotara koja uključuje odgovornost za obrazovanja, socijalnu skrb, kulturu i sl. Sličan princip organizacije gradskih kotara imamo u gradu Kohtla-Jarve.

## 8.2. Zemlje srednje Europe

- a) Poljska
- b) Češka
- c) Slovačka
- d) Mađarska
- e) Slovenija

a) U Poljskoj su zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1990. godine formirane "lokalne jedinice" unutar osnovnih lokalnih jedinica, u koje se ubrajaju četvrti i naselja u velikim gradovima. Budući da je riječ o novoj, dotad nepoznatoj instituciji, zasad je rijetko primijenjena, tek u većim gradovima (Lodzu, Wroclawu, Krakowu i dr.). Možemo izdvojiti slučaj Varšave u kojoj je lokalna samouprava organizirana posebnim zakonom iz 1994. Godine. Varšava, naime, ima status vojvodstva, a još je i sjedište okolnog, mazowieckog vojvodstva. Kao

---

<sup>34</sup> Ivanišević S. (2008.) Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, 8(2), 407-420.

urbano vojvodstvo, uz uži dio grada, u svom sustavu ima deset osnovnih samoupravnih lokalnih jedinica (gmine).

Sama Varšava podijeljena je na sedam gradskih četvrti koje imaju status osnovnih lokalnih jedinica, dok unutar četvrti nema podijele na niže jedinice. Na svim navedenim razinama djeluje lokalna, neposredno izabrana vijeća, što po mnogim poljskim autorima donosi probleme glede ovlasti i razgraničenja djelokruga te se predviđa pojednostavnjivanje struktura i mnogo jasnija razgraničenja nadležnosti.

b) U Češkom sustavu lokalne samouprave Prag ima poseban položaj, jer su odgovornosti i ovlasti njegove skupštine, vijeća i ureda regulirani posebnim zakonom iz 1990. godine koji je u par navrata i mijenjan u iduće četiri godine. Pravno gledajući, Prag je jedinstvena osnovna lokalna jedinica u kojoj je lokalna samouprava organizirana u samo jednom stupnju. Doduše, grad je podijeljen na 27 nižih dijelova (prijašnji broj im je bio 57) od kojih su mnogi prije bili autonomne osnovne lokalne jedinice koji su nakon 1994. godine izgubili samostalnost i nemaju svog vijeća. Na njihovom području, kao područni ured gradske uprave koji obavljaju poslove državne uprave, i dalje djeluju administrativna tijela<sup>35</sup>.

I neki od 13 "statutarnih gradova" (Ostrava, Plzen, Brno i dr.) putem statuta podijelili su gradsko područje na niže jedinice, no niti one nemaju samostalnost ni izabrana vijeća.

c) Bratislava i Košice u slovačkom sustavu lokalne samouprave imaju poseban status i organizaciju. Bratislava je glavni grad koji se još od ostalih gradova razlikuje po tome što ima dvostupanjsku organizaciju lokalne samouprave. Grad je podijeljen na 17 gradskih četvrti sa statusom osnovnih lokalnih jedinica s izravno biranim lokalnim vijećima i načelnicima. Slično je i s Košicama uz malu razliku što su tamo formirane 22 gradske četvrti.

d) Budimpešta također ima jedinstveni pravni status u Mađarskoj zakonom iz 1991. godine modificiranom 1994. godine, a zatim inkorporiranom kao posebna glava u opći zakon o lokalnoj samoupravi. Ona, kao glavni mađarski grad ima dvostupanjsku organizaciju lokalne

---

<sup>35</sup> Djeluju kao područni uredi gradske uprave koji također obavljaju poslove državne uprave.

samouprave te je podijeljena na 23 gradska kotara koji imaju izabrana vijeća i vlastiti djelokrug<sup>36</sup>.

Gradom upravlja neposredno izabrano gradsko vijeće.

U Mađarskoj također imamo dvadesetak gradova s pravima županije kojim zakon omogućuje da svoje područje podijele na gradske kotare uz formiranje područnih ureda. No te jedinice nemaju autonomnost niti neposredno izabrana vijeća.

e) Područje glavnog grada Slovenije, Ljubljane, podijeljeno je na 17 gradskih četvrti koje imaju status pravne osobe, delegirani djelokrug te se financiraju iz gradskog proračuna.

Gradske četvrti daju svoje prijedloge koji se odnose na pitanja o kojima odlučuje Gradsko vijeće Ljubljane. Članove u vijećima gradske četvrti neposredno biraju građani koji žive u njima. Ljubljanom upravlja vijeće od 45 članova (biraju se razmjernim izbornim sustavom temeljem lista) te gradonačelnik izabran na većinskim izborima.

Gradovima i općinama zakon omogućuje da se na svom području osnuje niže jedinice<sup>37</sup>, ali uz traženje da lokalno vijeće prije odlučivanja konzultira lokalno stanovništvo putem referenduma ili na skupu građana.

### **8.3. Balkanske zemlje**

U Bugarskoj, glavni grad Sofija ima specifičan statut jer objedinjuje djelokrug regije i djelokrug osnovne lokalne jedinice. Guverner, imenovan od vlade, vodi poslove iz regionalnog djelokruga, dok poslove lokalnog djelokruga vode gradsko vijeće te neposredno birani gradonačelnik. Sofija je podijeljena na 24 gradska kotara koji funkcioniraju kao dekocentrirani organi gradske uprave. Načelnika kotara bira gradsko vijeće. Ovakav model organizacije primjenjuje se u više od desetak bugarskih gradova koji imaju više od 100 000 stanovnika.

---

<sup>36</sup> Gradom kao jednom cjelinom upravlja gradsko vijeće, neposredno izabrano.

<sup>37</sup> Kao što su mjesne ili seoske zajednice tj. gradske četvrti.

Nasuprot tome, u oko 200 pretežno ruralnih jedinica u Bugarskoj, mogu se formirati načelstva kao submunicipalne jedinice. jedno načelstvo može obuhvatiti jedno ili više povezanih naselja koja broje više od 5000 stanovnika. Načelnik obavlja poslove koje mu povjeri lokalno vijeće, a biran je izravno od stanovnika načelstva. Godine 1995. postojala su 1694 načelstva.

Bukurešt ima dvoglavo vodstvo jer ima djelokrug okruga i grada. Na čelu okružne uprave je prefekt imenovan od strane vlade dok gradskim poslovima upravljaju gradonačelnik i gradsko vijeće izabrani od građana. Budući da građani neposredno biraju vijeća i načelnike gradskih kotara, možemo reći da su te jedinice autonomne. Ali, s druge strane vijeće gradskog kotara mora svoja odlučivanja uskladiti s planovima i odlukama gradske vlasti jer je proračun gradskog kotara dio gradskog proračuna. Iz tog razloga možemo govoriti da dolazi do konfuzije u distribuciji ovlasti i odgovornosti između vijeća grada i vijeća gradskih kotara<sup>38</sup>. Također, drugih 80 gradskih jedinica s submunicipalnim statusom mogu imati niže jedinice na svom području<sup>39</sup>. Njihov status označuje se kao poluautonomna iako se u njima neposredno biraju članovi vijeća i načelnik.

## **9. JAČANJE PERSONALNIH KAPACITETA HRVATSKE LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE KROZ PROCES DECENTRALIZACIJE**

Budući da se sve širi krug poslova i javnih sredstava prenosi sa državne na lokalnu vlast, sve važnije postaje pitanje procjenjivanja, unapređenja i pomaganja razvoja lokalnih kapaciteta, a najvažnija komponenta u provedbi decentralizacije postaje jačanje upravnog kapaciteta. U novije vrijeme, tradicionalni način jačanja lokalnih kapaciteta prije provedbe decentralizacije se napušta, a sve se više naglašava simultano provođenje decentralizacije i jačanje lokalnih kapaciteta.

---

<sup>38</sup> Ivanišević S. (2008.) Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, 8(2), 407-420.

<sup>39</sup> Najčešći naziv za njih je kotar.



## 9.1. Razvoj lokalne i regionalne samouprave i provođenje decentralizacijskih reformi

Donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi i popratnim lokalnim zakonodavstvom te održavanjem prvih lokalnih izbora 1993. započela je izgradnja sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj<sup>40</sup>. Sustav je bio organiziran tako da su na prvom stupnju osnovane općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave, a na drugom stupnju županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave, ali i teritorijalni okvir za državno obavljanje poslova na teritoriju.

Upravljačka tijela bila su vijeće i županijska skupština kao predstavničko tijelo neposredno birano od građana te gradonačelnik i općinski načelnik birani od vijeća iz reda vlastitih članova i još župan, izabran od županijske skupštine i naknadno potvrđen od predsjednika države. Općinama i županijama samoupravni djelokrug bio je određen pravnom tehnikom enumeracije, a gradovima općom klauzulom.

Reguliranje sustava lokalne samouprave promijenjeno je izmjenama Ustava iz 2000. i novim zakonima iz 2001. kojima su utvrđeni novi temelji razvoja hrvatske lokalne samouprave i kojima su županije dobile pun samoupravni status. Teritorijalna organizacija zemlje nije mijenjana i ostala je nepromijenjena do danas, uz povećanje broja gradova i općina.

Izgradnju i jačanje sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj prate prepreke karakteristične i ostalim tranzicijskim zemljama, a neke od tih prepreka prisutne su i danas i ovdje ćemo ih ukratko navesti<sup>41</sup>:

- a) Izostanak predanosti političkih elita provođenju decentralizacije
- b) Nedostatni financijski resursi lokalnih jedinica te slabi organizacijski i personalni resursi
- c) Nedovoljan institucionalni kapacitet
- d) Ograničen kapacitet lokalnog demokratskog odlučivanja

---

<sup>40</sup> Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave HKJU-CCPA, 17(3), 407-435.

<sup>41</sup> Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave HKJU-CCPA, 17(3), 407-435.

- e) Problem osposobljenosti i motivacije lokalnog osoblja
- f) Kulturološke pretpostavke

Kad pričamo o decentralizacijskim mjerama, bitno je spomenuti da su se počele provoditi tek krajem 1990.ih, a da je prva sektorska decentralizacija provedena u području obavljanja geodetskih poslova i području vatrogastva. Izmjenama Ustava iz 2000. napravljen je najvažniji pomak u položaju lokalne samouprave koja je prepoznata kao protuteža središnjoj vlasti i oblik vertikalne diobe vlasti. Županije su određene kao isključivo jedinice lokalne samouprave, opća klauzula primjenjuje se za određivanje samoupravnog djelokruga. Pojedina načela kao što su načelo supsidijarnosti, načelo kapaciteta lokalnih jedinica i načelo solidarnosti dobila su ustavni status.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. izmijenjeni su sektorski zakoni koji uređuju osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, zdravstvo i socijalnu skrb<sup>42</sup>. Također, tim zakonima odgovornost i financiranje određenih javnih poslova prenijeli su se sa državnih tijela na županije, Grad Zagreb i gradove s dovoljnim financijskim kapacitetom.

Slijedeći korak prema decentralizaciji bile su izmjene ZLPRS-iz 2005. Njima je uvedena kategorija velikih gradova, jedinica lokalne samouprave koje su gospodarska, financijska, prometna, znanstvena, kulturna središta za šire okruženje i koje imaju preko 35.000 stanovnika. Veliki gradovi mogu obavljati još i izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata te održavanje cesta. Gradovi koji su sjedišta županija izjednačeni su sa velikim gradovima u pogledu samoupravnog djelokruga.

Kasnije vlade također su zagovarale provođenje decentralizacije, no ona se u razdoblju nakon 2005. nije provodila, uz neke manje iznimke.

## **9.2. Personalni kapaciteti hrvatske lokalne i regionalne samouprave**

---

<sup>42</sup> Zakoni su stupili na snagu 1. Srpnja 2001.god. ( v. više Lukeš-Petrović, 2001. )

U razdoblju od dvadeset godina ( 1995.-2013.) broj zaposlenih u jedinicama lokalne i regionalne samouprave značajno se povećao, i to za 120,41%. Najveći porast dogodio se u županijama kod proračunskih korisnika ( 650 % )<sup>43</sup>.

Nakon decentralizacije iz 2005. porast nije uvijek bio linearan niti je u lokalnim jedinicama bio u sličnim omjerima što se naročito vidi kod velikih gradova među kojima postoje velike razlike. Velik porast zaposlenosti imali su Zadar-176%, Velika Gorica-157%, Samobor-UT<sup>44</sup> 230%, dok su drugi gradovi Split-26.2%, Varaždin-35.33% imali skroman porast. Iznimku čini jedino Grad Zagreb koji ima dvojak status-županije i grada, te obavlja poslove prenesene s državne razine. Općine također imaju zamjetan porast broja zaposlenih u upravnim tijelima ,120,99%.

Službeničko zakonodavstvo i sustav regulirani su Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. koji podupire jačanje profesionalizacije i donosi novine kao što su natječajni postupak te stručno osposobljavanje i usavršavanje. Također, tu je i Uredba o klasifikaciji radnih mjesta službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, donesena 2010., a usmjerena je na jačanje profesionalnih kapaciteta.

Krucijalno pitanje svakog službeničkog sustava jest zapošljavanje po načelima merit sustava. Ono se smatra osnovom profesionalne i nepristrane uprave. Međunarodna izvješća često upućuju na nedovoljnu profesionalnost u hrvatskoj javnoj upravi. Činjenica je da je u brojnim slučajevima zapošljavanje nedovoljno transparentno i da se natječaji održavaju pro forme. Takvo stanje proizlazi iz brojnih okolnosti, a jedna od najznačajnijih je da su same zakonske odredbe o natječaju i njegovoj provedbi nedorečene i ne podupiru kriterij sposobnosti kandidata koji se prijavljuju na određeno radno mjesto<sup>45</sup>.

Također, sustav nagrađivanja i napredovanja je jako bitan element razvijanja i jačanja personalnih kapaciteta. Nažalost, u Hrvatskoj on de facto ne postoji ni na kojoj razini. Postoje opći uvjeti napredovanja službenika, dok se kriteriji napredovanja ne spominju, niti se upućuje na

---

<sup>43</sup> Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave HKJU-CCPA, 17(3), 407-435.

<sup>44</sup> Upravna tijela u JLPRS: dužnosnici, službenici i namještenici.

<sup>45</sup> Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave HKJU-CCPA, 17(3), 407-435.

neki sekundarni propis ili opći akt. U tu svrhu se ponekad koristi institut premještaja. Sustav plaća reguliran je Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi tek 2010. Njime se dugogodišnji pravni nered glede određivanja plaća na razini lokalne i regionalne samouprave donekle smanjio.

I za kraj, postoji kontinuirani problem sa stručnim usavršavanjem i osposobljavanjem lokalnih službenika, problem s personalnim kapacitetima i nedostatkom pojedinih struka, naročito pravnik. Rješenje ovog problema zahtijeva dugoročnu strategiju privlačenja i zadržavanja stručnjaka u javnoj službi, a ne kratkoročna rješenja.

## 10. ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava u Hrvatskoj od njezinog osamostaljenja nije na zadovoljavajućoj razini, i to po brojnim elementima. Jedinice lokalne samouprave nisu se uspjele afirmirati kao demokratske institucije koje su približene građanima niti su im omogućile da stvarno sudjeluju u donošenju javnih odluka. Kako bi funkcionirale kao precizne, svrsishodne organizacijske jedinice moraju raditi na jačanju svog kapaciteta, kako financijskog tako i personalnog, organizacijskog, tehničkog.

Ideja regionalne samouprave u Hrvatskoj nije do kraja implementirana, a županijski sustav koji je izrastao iz centralističkog modela upravljanja još uvijek se nije izvukao iz njegova zagrljaja. U Hrvatskoj nema snažnog regionalizma, što dodatno ograničava daljnji institucionalni razvoj koji bi regionalnu razinu javnog upravljanja snažnije akceptirao kao autonoman politički faktor koji bi diktirao razvoj institucija i decentralizaciju države.

Što se tiče decentralizacije upravljanja velikim europskim gradovima, jedna stvar nam je očita, a to je da ne postoji opći model urbane decentralizacije. Ne postoji jer imamo znatne razlike u veličini, oblicima, ovlastima i stupnju samostalnosti decentraliziranih jedinica. No usprkos navedenim razlikama submunicipalnih jedinica, možemo konstatirati da one postoje samo na jednom stupnju u svim zemljama koje su provele urbanu decentralizaciju, odnosno da nema grada koji je svoju mjesnu samoupravu izgradio u dva stupnja.

I na kraju, možemo zaključiti da je proces decentralizacije tipičan ljudski produkt. Nesavršen, neprecizan, nedorečen, dugotrajan, spor. Dok se dalje bude razvijao u današnjem vremenu, sigurno će nailaziti na nove i brojne prepreke. Budući da svijetom upravljaju političke, vojne, korporativne elite kojima je na prvom mjestu vlastiti interes, decentralizacijski proces biti će podređen tom interesu umjesto da je podređen interesu samog čovjeka.

## 11. POPIS LITERATURE

Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne i regionalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: Koprić, I. (ur) Eurpeizacija hrvatske lokalne samouprave. Institut za javnu upravu, str. 1-56.

Koprić, I. (2008). Upravljanje procesom decentralizacije, Hrvatska javna uprava god. 8., br. 1., str. 95-133.

Koprić, I. (2005). Djelokrug lokalne i regionalne samouprave, Hrvatska javna uprava, 5(1) 35-79.

Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska javna uprava, 8(2), 407–420.

Koprić, I. (2009). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, Hrvatska javna uprava, 9(1), 69-78.

Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

Đulabić, V. (2011). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U: Grupa autora (2011) Decentralizacija. Zagreb: Centar Miko Tripalo, str. 35.-62.

Đulabić, V. (2018). Harmonizacija regionalne samouprave u Europi i regionalno pitanje u Hrvatskoj. U: Koprić, I. (ur) Eurpeizacija hrvatske lokalne samouprave. Institut za javnu upravu, str. 447-469.

Škarica, M. (2013). Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave. U: Koprić, I. (ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Pravni fakultet i Institut za javnu upravu, str. 55-98

Marčetić, G., Lopižić, I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, HKJU-CCPA, 17(3), 407–435.

Koprić, I. (2001). Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava, 3(3-4), 411-454.