

LOKALNA SAMOUPRAVA NAKON UVOĐENJA NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA

Debeuc, Romana

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:404502>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez
prerada 3.0](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-08**

Repository / Repozitorij:

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



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI ODJEL
STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

Romana Debeuc

**LOKALNA SAMOUPRAVA NAKON UVOĐENJA
NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA**

Završni rad

Šibenik, 2015.

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI ODJEL
STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**LOKALNA SAMOUPRAVA NAKON UVOĐENJA
NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA**

Završni rad

Kolegij: Lokalna samouprava

Mentor: Ivan Rančić, mag.iur., pred.

Studentica: Romana Debeuc

Matični broj studentice: 13708 1251

Šibenik, prosinac 2015.

SADRŽAJ

1.	
UVOD.....	6
POJAM I NAČELA RADA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	7
Pojam lokalne samouprave.....	7
Načela u radu lokalne samouprave.....	11
Djelokrug rada lokalne samouprave.....	16
POVIJESNI RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE U RH.....	17
Razvoj lokalne samouprave u vremenskom razdoblju od 1992.-2001. godine.....	19
Razvoj lokalne samouprave u vremenskom razdoblju od 2001.-2005. godine.....	21
Razvoj lokalne samouprave u vremenskom razdoblju od 2005. godine do danas.....	23
Neposredni izbor načelnika u lokalnoj samoupravi.....	24
LOKALNA SAMOUPRAVA U RH NAKON NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA.....	27
Lokalna samouprava prije i nakon neposrednog izbora (grado)načelnika.....	27
Prikaz lokalne samouprave u RH nakon neposrednog izbora (grado)načelnika s osvrtom na prednosti i nedostatke.....	30
ZAKLJUČAK.....	35
LITERATURA.....	36

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni upravni studij

Lokalna samouprava nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika

ROMANA DEBEUC

debeucromana28@hotmail.com

Sažetak rada

U radu se obrađuju učinci uvođenja neposrednog izbora načelnika u sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Uvođenje neposrednog izbora (grado)načelnika u gradove i općine kao jedinice lokalne samouprave nastalo je kao odraz težnje za izravnom participacijom građana u radu javnih tijela na lokalnoj razini, dakle kao odraz demokratskih načela. Značajnu ulogu u uvođenju neposrednih izbora načelnika imao je nizak odaziv birača na lokalnim izborima 2005. godine. Neposredni izbori mijenjaju odnos moći izvršne i predstavničke vlasti na lokalnoj razini osnažujući legitimitet i autoritet načelnika i gradonačelnika kao tijela izvršne vlasti. Rezultati rada prikazuju kako se očekivane dobrobiti neposrednog izbora načelnika u pogledu participacije građana na izborima, smanjenju stranačkog utjecaja i jačanju stabilnosti lokalnih vlasti nisu ostvarile u Hrvatskoj ili su ostvarene tek djelomično.

(33 stranica / 2 slike / 4 tablice / 29 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: lokalna samouprava, općine, gradovi, izvršna vlast, gradonačelnik, načelnik, neposredni izbori

Mentor: Ivan Rančić, mag.iur., pred.

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Administrative studies

Professional Undergraduate Administrative studies

LOCAL SELF-GOVERNMENT AFTER THE INTRODUCTION OF DIRECT ELECTION OF MAYORS

ROMANA DEBEUC

debeucromana28@hotmail.com

Abstract

The final paper discusses the effects of the introduction of direct election of mayors in the local government system in the Republic of Croatia. The introduction of direct election of mayors into cities and municipalities as local government units has been created as a result of a need for a direct participation of citizens in the work of public bodies at the local level, thus reflecting democratic principles. A low voter participation in the 2005 had an important role in the introduction of the direct election of mayors. Direct elections changed the balance of power of the executive and representative government at the local level, by empowering the legitimacy and authority of the mayors as executive authorities. Study results show that the expected benefits of direct election of mayors in terms of citizens' participation in elections, the party's influence and strengthening the stability of the local government have not been achieved in Croatia or have been achieved only partially.

(33 pages / 2 images / 4 tables / 29 references / original language: Croatian)

The work is deposited in the Library of Polytechnics of Sibenik

Keywords: local government, municipalities, cities, the executive, the mayor, the direct elections

Supervisor:

1. UVOD

Lokalna samouprava nastaje vertikalnom diobom vlasti kojom se jedinice upravljanja dijele na manje jedinice koje su bliže lokalnim zajednicama. Postoje dvije glavne komponente sustava lokalne samouprave, a to su diskrecijska sloboda lokalne samouprave u obavljanju osnovnih funkcija i mehanizmi kojima se osigurava odgovornost lokalne samouprave za donošenje diskrecijskih odluka. Važan aspekt lokalne uprave je da decentralizacija na tri različite razine - političkoj, administrativnoj i fiskalnoj. Politička decentralizacija znači da lokalna samouprava ima autonomiju u odnosu na središnju vlast. Administrativna decentralizacija odnosi se na sposobnost lokalnih vlasti u isporuci kvalitetnih javnih usluga za lokalnu zajednicu. Fiskalna decentralizacija znači da jedinice lokalne samouprave raspolažu adekvatnim fiskalnim prihodima za pružanje kvalitetnih javnih usluga. Načelo neposrednog izbora načelnika poima se kao odraz težnje za jačanjem participacije lokalne zajednice u izboru nositelja izvršne vlasti na lokalnoj razini. Spomenuti oblik izbora načelnika ujedno jača legitimitet izvršne vlasti na lokalnoj razini.

Rad se sastoji od tri cjeline. U prvoj cjelini obrađuje se pojam i načela rada lokalne samouprave. Druga cjelina je prikaz povijesnog razvoja lokalne samouprave u RH. U trećoj cjelini obrađuje se središnja tema rada, a to su obilježja lokalne samouprave nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika.

Prilikom izrade rada korištene su metode analize i sinteze, deskripcije, komparacije i kompilacije.

2. POJAM I NAČELA RADA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Lokalna samouprava je važan element demokratizacije društva. Naime, u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi¹ je istaknuto kako građani imaju pravo sudjelovanja u upravljanju javnim poslovima, a to je pravo moguće neposredno ostvariti na lokalnoj razini. Uspostava lokalne samouprave kao odgovor na prava građana na neposredno sudjelovanje u javnim poslovima prepoznata je i u Ustavu RH koji u čl. 132. navodi kako se pravo na lokalnu ili regionalnu samoupravu ostvaruje na temelju uspostave „lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava“². Referendumi i zborovi prepoznati su kao instrumenti za ostvarenje prava građana na neposredno sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima na lokalnoj razini.

2.1. Pojam lokalne samouprave

Pojam lokalna samouprava asocira na engleski sustav i praksu poznatu po širokoj autonomiji lokalnih jedinica i tzv. vertikalnoj diobi vlasti u kojoj se lokalna samouprava javlja kao protuteža državnoj vlasti.³

Kako bi se definirao pojam lokalna samouprave, nužno je razlikovanje četiriju instituta, a to su: lokalni sustav upravljanja, lokalna zajednica, lokalna uprava i lokalna samouprava, odnosno jedinice lokalne samouprave.⁴ Lokalni sustav upravljanje je sustav upravljanja na području užem od područja države. Lokalna zajednica je pojam kojim se označava suradnja i povezanost ljudi na temelju geografske (lokalne) bliskosti te ovaj pojam označava socijalnu dimenziju lokalne uprave i samouprave. Pojam lokalne uprave odnosi se na „ukupnost lokalnih sustava upravljanja unutar države, gledajući prvenstveno s aspekta cjeline državnog

1 Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Raspoloživo na: <http://polis.iju.hr/propisi/propisi/povelja.html>, (02.12.2015.)

2 Čl. 132., Ustav RH, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

3 Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 4(1), 21-45.

4 Antić, T. (2010). Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija. *FDI CEE*, 1(1), 63-65.

sustava⁵, dok jedinice lokalne samouprave predstavljaju formu putem koje se uspostavlja lokalna uprava i definira odnos na razini lokalna zajednica – država.⁶

Lokalna samouprava predstavlja organizaciju vlasti i upravljanja na lokalnoj razini s ciljem autonomnog organiziranja i rukovođenja javnim poslovima od lokalnog i područnog (regionalnog) značaja.⁷

Lokalna samouprava predstavlja ukupnost lokalnih sustava upravljanja unutar države, gledajući prvenstveno sa stajališta cjeline državnog sustava. Lokalna samouprava (čije su temeljne jedinice općine i gradovi) je zajednički naziv za različite organizirane načine na koje građani lokalne zajednice na vlastitu odgovornost relativno samostalno uređuju određene javne poslove i upravljanje njima.⁸

Na temelju predstavljenih definicija pojma lokalne samouprave, zaključuje se kako su temeljne dimenzije, odnosno kriteriji definiranja pojma lokalne samouprave „prostor, ljudi, potrebe, djelatnosti i zajednica.“⁹ Lokalna samouprava odvija se u prostoru u kojem su ljudi povezani zajedničkim potrebama i djelatnostima, dakle temeljni kriteriji u determiniranju granica lokalne samouprave su socio-geografske prirode. Sustav lokalne samouprave je sustav u kojem građani ostvaruju svoje pravo neposrednog sudjelovanja u javnim poslovima putem teritorijalno determiniranih lokalnih zajednica. Lokalnu samoupravu označava autonomija u pogledu raspolaganja imovinom i vlastitim izvorima prihoda uz poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Samostalnost u raspolaganju imovinom i vlastitim prihodima podrazumijeva sposobnost jedinica lokalne samouprave da upravljaju djelokrugom javnih poslova na lokalnoj razini poštujući potrebe i interese lokalne zajednice kao i zakonske odredbe. Dakle, jedinice lokalne samouprave imaju slobodu i pravo samostalnog odlučivanja o pitanjima lokalnog značaja kao što je prostorno planiranje, komunalne djelatnosti, odgoj i briga za djecu, socijalna skrb, šport, kultura, zaštita okoliša i sl.

5 Ibid, str. 63-65.

6 Koprić, I. (2010). Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(4), 941-958.

7 Mesarić, H., Sikirić, S., Dovhanj, Z. (2008). Upoznajte lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj, Savez Udruga gradova i Udruga općina Republike Hrvatske, Zagreb, str. 21.

8 Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(3), 665-680.

9 Cvitan, O. (2003). Lokalna samouprava. Veleučilište u Splitu, Split, str. 37.

Središnja vlast nadzire rad jedinica lokalne samouprave te ujedno osigurava zaštitu jedinicama lokalne samouprave koje nemaju dostatnu ekonomsku snagu. Odnos jedinica lokalne samouprave i središnje vlasti treba se temeljiti na načelima suradnje i partnerstva u cilju zajedničke dobrobiti, odnosno dobrobiti građana.

Rad jedinica lokalne samouprava proizlazi iz prava na lokalnu samoupravu, a to su konkretno:¹⁰

- pravo na samostalnost u obavljanju lokalnih poslova,
- pravo na vlastite prihode,
- pravo na slobodno raspolaganje prihodima,
- pravo na samostalno uređivanje unutarnjeg ustrojstva,
- pravo na samostalno uređivanje djelokruga svojih tijela,
- pravo na neposredan izbor članova predstavničkih tijela.

Pravo na samostalnost u obavljanju lokalnih poslova omogućuje jedinicama lokalne samouprave učinkovitost u zadovoljavanju potreba i interesa građana i lokanih zajednica. Kako bi se navedeno pravo nesmetano realiziralo, potrebno je jasno definirati prostor u kojem jedinice lokalne samouprave imaju nadležnost i djelokrug rada jedinica lokalne samouprave, sustav odgovornosti za određene poslove javne uprave te ekonomske i kadrovske potencijale kao resurse učinkovitog rada jedinica lokalne samouprave.

Pravo na vlastite prihode i na slobodno upravljanje prihodima temeljni je preduvjet samostalnosti rada jedinica lokalne samouprave. Dakle, pravo na lokalnu samoupravu podrazumijeva provedbu procesa fiskalne decentralizacije, a kojom se prenose pojedine ovlasti u oporezivanju i javnoj potrošnji na lokalna i regionalna tijela vlasti, odnosno gdje regionalne i lokalne javne vlasti imaju jasno raspodijeljene funkcije te značajnu proračunsku autonomiju – ovlasti za uvođenje poreza i naknada za financiranje povjerenih izdataka te donošenje odluka o potrošnji.¹¹ U Republici Hrvatskoj proces fiskalne decentralizacije nije

10 Hrženjak, J. (2009). Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 9(4), 999-1010.

11 Šinković, Z. (2006). Pravni aspekti fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u cilju ostvarivanja regionalne politike Europske Unije. *Regionalizam-politički i pravni aspekt*. 9(3), 2-59.

adekvatno proveden.¹² Naime, lokalne jedinice u relativno malom opsegu određuju stope lokalnih poreznih prihoda. Stope zajedničkih poreza (koji se dijele između općine, grada, županije i države) te županijskih poreza u potpunosti određuje središnja vlast. Stope općinskih i gradskih poreza uglavnom utvrđuje općinska ili gradska vlast, ali unutar limita što ih je odredila središnja vlast. Samo za jednu vrstu općinskih ili gradskih poreza (porez na korištenje javnih površina) lokalne vlasti potpuno autonomno određuju poreznu stopu. Lokalne jedinice autonomno određuju stope prireza porezu na dohodak u granicama limita (maksimalne stope prireza) koji je utvrdila središnja država. U nedostatku prava na samostalnu fiskalnu politiku povećava se ovisnost o središnjoj vlasti te se umanjuju ekonomske i političke slobode jedinica lokalne samouprave.¹³ Postojanje prava koja će osigurati slobodno raspolaganje prihodima i imovinom lokalne samouprave predstavlja jedno od najbitnijih obilježja koja utječu na kvalitetu lokalne samouprave. Nepostojanje ili ograničenje vlasničkih prava nad imovinom lokalne samouprave umanjuje ekonomsku, političku i pravnu samostalnost lokalne samouprave. Bez adekvatno uređenih vlasničkih prava na imovinu, lokalna samouprava ne može efikasno izvršavati svoje ciljeve.

Pravo na samostalno uređivanje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga rada tijela jedinice lokalne samouprave proizlazi iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi te Ustava kao krovnog zakonskog propisa Republike Hrvatske. Navedena prava proizlaze iz težnje za optimalnom prilagodbom unutarnjeg ustrojstva i djelokruga rada jedinica lokalne samouprave konkretnim potrebama lokalne zajednice, odnosno optimalnom zadovoljavanju prepoznatih potreba na lokalnoj razini.

Pravo na neposredan izbor članova predstavničkih tijela razvilo se kao odraz težnje za demokratizacijom i osiguranjem većeg neposrednog utjecaja lokalne zajednice na rad tijela jedinica lokalne samouprave. Postojanje predstavničkog tijela građana podrazumijeva provođenje demokratskog procesa koji se ogleda u učešću građana u njegovom formiranju putem neposrednih izbora. Lokalna samouprava najbolje predstavlja ostvarenje izvornog ideala demokracije. U okviru lokalne samouprave najlakše se može ostvariti neposredno učešće građana u upravljanju i obavljanju javnih poslova pomoću kojih se realiziraju određeni interesi zajednice.

12 Bajo, A., Bronić, M. (2004). Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. *Financijska teorija i praksa*, 28(4), 445-467.

13 Ibid, str. 445-467.

2.2. Načela u radu lokalne samouprave

Osnovna načela kojima se uređuje rad lokalne samouprave su:¹⁴

- načelo dobrog upravljanja,
- načelo demokratizacije i decentralizacije,
- načelo supsidijarnosti,
- načelo razmjernosti,
- načelo proporcionalnosti,
- načelo zakonitosti i
- načelo svrsishodnosti.

Načelo dobrog upravljanja je načelo kojim se povezuju temelja demokratska načela kao su što odgovornost, pravednost, jednakost i solidarnost sa ekonomskim načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Navedeno načelo razvilo se iz koncepta novog javnog menadžmenta kojem je cilj optimalnog povezivanje načela socijalne pravde s ekonomskim načelima. Kako bi se načelo dobrog upravljanja uspješno primijenilo na razini tijela lokalne samouprave, ključno je u praksi primjenjivati sljedeće postulate:¹⁵

- neovisnost – osigurati slobodu djelovanja tijela lokalne samouprave, bez uplitanja u pravo na samostalno odlučivanje unutar utvrđenog djelokruga rada lokalne samouprave;

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

15 Guide to principles of good governance. Raspoloživo na:
<http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGovernanceGuideOct09.pdf>, (01.12.2015.)

- otvorenost i transparentnost – je ključan aspekt dobrog upravljanja kojim se osigurava povjerenje zainteresiranih javnosti u proces odlučivanja i upravljanja na razini jedinica lokalne samouprave;
- odgovornost – dužnosnika u jedinicama lokalne samouprave za odluke i aktivnosti koje provode;
- integritet – je temeljenje rada jedinica lokalne samouprave na etičnosti i objektivnosti;
- jasnoća svrhe - osigurava da zainteresirana javnost poznaje misiju jedinica lokalne samouprave kako bi imala realna očekivanja od lokalne samouprave;
- efikasnost - se odnosi na isporuku kvalitetnih rezultata jedinica lokalne samouprave koji opravdavaju resurse uložene u rad istih. Pojam efikasnosti koji se najjednostavnije može definirati kao „raditi stvari na pravi način“ je ključ uspješnosti lokalne samouprave. Kako bi se osigurala efikasnost, nužno je oblikovanje procesa jer kvalitetna organizacija omogućuje brže i kvalitetnije pružanje usluga u lokalnoj samoupravi. Kvalitetne informacijske veze lokalne samouprave i okoline također su uvjet kvalitete usluga koje utječu na brzinu i preciznost identificiranja namjena resursa koje najbolje odgovaraju javnom resursu. U lokalnoj samoupravi efikasnost znači da se porezi koje plaćaju građani i ostali subjekti, što je moguće djelotvornije, pretvaraju u visoko kvalitetne javne usluge. Postoje, dakle, dva važna segmenta lokalne samouprave, a to su porezi koje plaćaju građani i ostali subjekti i kvalitetna javna usluga. Porez predstavlja važan input koji će omogućiti funkcioniranje upravne organizacije. Efikasnost lokalne samouprave proporcionalna je sa kvalitetom usluge koju pruža, a obrnuto proporcionalna sa porezom utrošenim za njezino funkcioniranje.

Koprić navodi i objašnjava načela dobrog upravljanja koja su donijele Europska unija i Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD), a to su:¹⁶

- otvorenost,
- participacija (sudjelovanje) građana,
- odgovornost,

¹⁶ Koprić, I. (2009). Op.cit. 69-78.

- djelotvornost,
- usklađenost (koherentnost).

Prva tri navedena načela promoviraju demokratsku upravu i obnovu demokratskog političkog legitimiteta suvremenih država. Djelotvornost i koherentnost trebaju omogućiti efikasnu upravu i jačanje institucionalnih kapaciteta europskih zemalja.¹⁷

Decentralizacija je načelo kojim se uspostavljaju decentralizirane razine vlasti (regionalna i lokalna samouprava) s ciljem učinkovitijeg prikupljanja, upravljanja, raspodjele i trošenja javnih sredstava čime se postiže kvalitetnije zadovoljavanje potreba građana na svim razinama vlasti – središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Decentralizacija je, dakle, „preraspodjela ovlasti, odgovornosti te financijskih i drugih sredstava za osiguravanje javnih usluga među različitim razinama uprave. Ona podrazumijeva i prijenos odgovornosti s državne uprave i njezinih institucija na niže razine i organizacije, poput područnih jedinica državnih institucija, podređenih jedinica ili razina uprave, korporacija ili državnih, regionalnih ili funkcionalnih tijela vlasti“¹⁸ te je odraz načela demokratizacije društva, odnosno težnje za neposrednim sudjelovanjem građana u radu tijela javne uprave. Politiku decentralizacije valja sagledavati i povezano s pojmom supsidijarnosti, koji danas postaje sve važnijim načelom uređenja društvenog života.

Glavne tri vrste decentralizacije su dekoncentracija, delegacija i devolucija¹⁹, koje izražavaju različite stupnjeve decentralizacije:

- dekoncentracija – je prijenos nekih funkcija sa središnjih upravnih vlasti na njezine predstavnike u teritorijalnim jedinicama. Po tome se ona razlikuje od decentralizacije kod koje se pravo odlučivanja prenosi na lokalna izabrana predstavnička tijela.²⁰ Dekoncentracija predstavlja najslabiji oblik decentralizacije.²¹
- delegacija - je općenitiji oblik decentralizacije budući da se odgovornost za izvršavanje specifičnih zadataka prenosi na poluautonomne organizacije (poput

¹⁷ Ibid, str. 69-78.

¹⁸ Ploštajner, Z. Decentralizacija uprave. Raspoloživo na: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Decentralizacija%20i%20sudjelovanje%20građana%20na%20lokalnoj%20razini/03.pdf>, (29.11.2015.)

¹⁹ Ibid, (29.11.2015.)

²⁰ Dekoncentracija. Raspoloživo na: <http://www.hrleksikon.info/definicija/dekoncentracija.html>, (29.11.2015.)

²¹ Šinković, Z. (2006). Op.cit., 2-59.

posebnih službi, javnih poduzeća, itd.) koje državna uprava ne kontrolira u potpunosti, ali su joj odgovorne.²²

- devolucija - predstavlja najvišu razinu decentralizacije budući da niim razinama uprave daje punu odgovornost u odlučivanju, financiranju, upravljanju i izvedbi. Stoga se cijela ovlast odlučivanja, financiranja i upravljanja u cijelosti prenosi na autonomne jedinice lokalne uprave, obično općine ili regije kao oblik lokalne uprave. S obzirom na predane, odnosno prenesene funkcije, lokalne i regionalne uprave mogu djelovati samo u svoje ime bez obveze prema višim vlastima.²³

Načelo supsidijarnosti je od temeljne važnosti za funkcioniranje Europske unije (EU), točnije za sustav odlučivanja unutar EU. Načelo decentralizacije proizlazi upravo iz načela supsidijarnosti koje je preuzeto iz socijalnog nauka Katoličke crkve. „Načelo supsidijarnosti zahtijeva da svaka nadležnost bude tamo gdje se može relevantno upotrijebiti, a uzimajući u obzir političku dimenziju, odluke bi se morale donositi na razini najbližoj običnom građaninu. Organizacijsko tumačenje supsidijarnosti podrazumijeva da viši entitet ne preuzme funkcije koje može na zadovoljavajući način obavljati niži entitet, a odlučivanje viših razina političkih tijela valjalo bi ograničiti.“²⁴

Načelo supsidijarnosti ima, dakle, za cilj određivanje razine intervencije koja je najrelevantnija u područjima nadležnosti između središnje, regionalne i lokalne razine vlasti. „Ono podrazumijeva da se najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na lokalnoj razini, zatim na regionalnoj, pa onda na nacionalnoj i na nadnacionalnoj razini. Reafirmira se proces «odozdo» koji uz nužnost i procesa odozgo osigurava kvalitetnije odlučivanje jer odgovara potrebama i interesima građana. Ovo je način preuzimanja odgovornosti i samostalnosti u odlučivanju, gdje je jedina granica zakon, a ne i zaštita pod hijerarhijskom strukturom.“²⁵ U svim slučajevima, viša razina vlasti može intervenirati samo ako je u mogućnosti djelovati učinkovitije od niže razine vlasti. Lisabonski ugovor je, na razini EU, znatno ojačao načelo

22 Ploštajner, Z. Decentralizacija uprave. Raspoloživo na: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Decentralizacija%20i%20sudjelovanje%20građana%20na%20lokalnoj%20razini/03.pdf>, (29.11.2015.)

23 Krtalić, S., Gasparini, A. (2007). Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?. *Ekonomika istraživanja*, 20(2), 104-115.

24 Ploštajner, Z. Decentralizacija uprave. Raspoloživo na: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Decentralizacija%20i%20sudjelovanje%20građana%20na%20lokalnoj%20razini/03.pdf>, (29.11.2015.)

25 Lauc, Z. (1999). Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti. *Hrvatska javna uprava* (1331-6443) 1, 3; 447-473.

supsidijarnosti uvođenjem nekoliko mehanizama kontrole kako bi pratio njegovu primjenu. Uvođenjem i praćenjem primjene načela supsidijarnosti osigurava se ravnoteža između različitih razina vlasti te potrebe jačanja kapaciteta društva, odnosno građana i njihovih različitih organizacija u procesu kreiranja i provođenja politike.

Sve se više smatra da primjena načela supsidijarnosti ne znači ni samoživost nižih razina, ni oslobađanje viših razina od odgovornosti.²⁶ Načelo supsidijarnosti, dakle, ne isključuje načelo solidarnosti. „Više razine osiguravaju solidarnost na širem prostoru, zadržavaju opću odgovornost za zadovoljavanje javnih interesa te su dužne pružiti pomoć i potporu nižim razinama, primarnim zajednicama odnosno pojedincima kada nisu u stanju obaviti određene poslove ili zadovoljiti određene potrebe ni na razini minimalnih standarda.²⁷

Načelo razmjernosti je načelo kojim se nadzorna vlast u ostvarivanju svojih posebnih ovlasti obvezuje primjenjivati metodu koja najmanje utječe na lokalnu samostalnost a istodobno postiže željeni rezultat. U slučaju nepropisne primjene nadzora jedinice lokalne samouprave ima pravo pristupa pravnom sredstvu kojim se uvjeti i način nadzora mogu staviti pod nadzor (nadzor nad obavljanjem nadzora). Načelo je određeno u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i glasi: "Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti."²⁸ RH je potvrdila Povelju i usvojila određeni broj odredbi ali nije načelo razmjernosti. međutim, iako hrvatsko zakonodavstvo ne sadrži izričitu odredbu o primjeni načela razmjernosti, činjenica da svaka odluka županijskog službenika koja se donosi zbog nadzora nad aktom koji je donijela lokalna jedinica, treba sadržavati objašnjenje, može se primijeniti kao odgovarajući mehanizam za provjeru da li je način upravne intervencije ispravan.

Sukladno načelu zakonitosti, lokalna samouprava treba biti regulirana zakonom, a ne nižim propisima (vlade ili nižih državnih tijela) te svi oblici i modaliteti utjecaja središnje države moraju biti prethodno predviđeni i regulirani zakonom (povod, sredstva, postupak, itd.).

26 Koprić, I. (2006). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava, godina, br. 5, 259-274.

27 Ibid, str. 259-274.

28 Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Raspoloživo na: <http://polis.iju.hr/propisi/propisi/povelja.html>, (02.12.2015.)

Načelo svrsishodnosti podrazumijeva da se kvaliteta rada lokalne samouprave procjenjuje s obzirom na doseg javnih usluga lokalne samouprave u zadovoljavanju svoje deklarirane namjene. Svrsishodnost se postiže ispunjenjem zahtjeva lokalne zajednice ili ostvarenjem misije institucije.

2.3. Djelokrug rada lokalne samouprave

Djelokrug rada lokalne samouprave može se podijeliti na obligatorni i fakultativni djelokrug (slika 1).²⁹ Ako postoji potreba i interes stanovništva, jedinice lokalne samouprave dužne su na svom području osigurati obavljanje poslova koji su zakonom određeni kao poslovi iz samoupravnog djelokruga. U slučaju da ne izvršavaju tu obvezu mjerodavna tijela državne uprave ovlaštena su poduzimati određene mjere uz krajnju mogućnost raspuštanja njihova predstavničkog tijela. Stoga ovi poslovi čine obvezni ili obligatorni djelokrug.

U nekim državama jedinice lokalne samouprave pod određenim uvjetima mogu obavljati i širi krug poslova od onog iz svog obveznog djelokruga, odnosno poslove iz djelokruga tijela više razine vlasti. Obavljanje tih poslova vezano je uz prethodnu suglasnost ili odobrenje više razine. Dakle, iako određeni posao nije u njezinom djelokrugu, jedinica lokalne samouprave koja ispunjava uvjete može tražiti od više razine vlasti u čijem je on djelokrugu da joj prenese ovlast za njegovo obavljanje. Time taj posao postaje jedan od poslova u samoupravnom djelokrugu jedinice lokalne samouprave. Radi toga ti poslovi čine izborni ili fakultativni djelokrug.

Potrebno je na sustavan način te uz participaciju udruga samoupravnih jedinica odrediti minimalni obligatorni samoupravni djelokrug lokalnih i regionalnih jedinica, kao i projekciju njegovog razvoja u budućem razdoblju.

Pritom je obvezna suradnja ili, alternativno, okrupnjavanje lokalnih jedinica te ojačavanje pozicije nacionalnih udruga lokalnih jedinica. Vezano uz samoupravni djelokrug gradova važno je osigurati posebnu samostalnost najvećim gradovima te širi djelokrug gradova, proširiti lokalni samoupravni djelokrug uobičajenim lokalnim poslovima kao što su: razvoj i poticanje lokalnog gospodarstva, turistička promocija, očuvanje i poticanje zapošljavanja,

²⁹ Koprić, I. (2006). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava, godina, br. 5, 259-274.

lokalna policija, zdravstvena zaštita životinja i zaštita bilja, stambena politika i izgradnja socijalnih stanova, poticanje zdravlja i zdravog načina života i slično.

Osim navedenog, potrebno je odrediti minimum poslova mjesne samouprave, ovlasti i financijskih sredstava za mjesnu samoupravu te ojačati njihovu pravnu poziciju i kapacitete. Pritom je važno pažljivije i preciznije regulirati mjere vertikalne elastičnosti u obavljanju javnih poslova. U segmentu prenesenih poslova nužno je pažljivije reguliranje državnog nadzora u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi te financiranje prenesenog djelokruga iz državnog proračuna.

Slika 1. Djelokrug rada jedinica lokalne samouprave

Izvor: obrada autora prema Koprić, I. (2006). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava, godina, br. 5, 259-274.

3. POVIJESNI RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE U RH

Na području današnje Republike Hrvatske postoji duga tradicija lokalne samouprave. Priobalni i otočni gradovi u okviru mediteranskog kruga imali su statute kao inačicu suvremenog pojma lokalne samouprave već u srednjem vijeku, točnije od 13. stoljeća. U kontinentalnim područjima današnje Republike Hrvatske, gradska autonomija razvijala se na temelju povelja kraljeva ili odluka feudalnih gospodara.³⁰

Unatoč činjenici da su se kroz povijest na teritoriju današnje Republike Hrvatske razvijali različiti oblici pojavnih oblika koji predstavljaju preteče koncepta lokalne samouprave, o istinskom razvoju lokalne samouprave može se govoriti tek nakon proglašavanja Republike Hrvatske kao samostalne i neovisne države, odnosno u 1990-im godinama. Prvi višestranački parlamentarni izbori održani 1990. godine predstavljali su, dakle, temeljni preduvjet za uspostavu suvremene lokalne samouprave na području Hrvatske. Organizacija lokalne samouprave uvjetovana je prihvaćanjem načela demokratskog društva kao i prijelazom na drugačiji sustav lokalne samouprave.

30 Zlokapa, Z. (2008). Modeli organizacije lokalne samouprave. Palgo centar, Zagreb, str. 24.

Lokalna samouprava prepoznata je kao ustavna kategorija u RH. 1992. godine, Hrvatski sabor je donio Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Povelja je ratificirana 1997. godine kada je donesen Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi.³¹

Povijesni razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj može se pratiti kroz tri distinktivna razdoblja, i to:³²

- od 1992. do 2001.;
- od 2001. do 2005.;
- od 2005. do danas.

U promatranim vremenskim razdobljima odvijao se postupan prijelaz sa jednostupanjskog na višestupanjski model lokalne samouprave. „Stupnjevanjem se odgovara na problem i potrebu integracije sustava lokalne samouprave te na potrebu povezivanja tog sustava sa širom državnom organizacijom.“³³ Na prvom ili osnovnom stupnju formiraju se lokalne jedinice u kojima se može osigurati neposredna participacija i utjecaj građana te obavljanje onih službi koje pretpostavljaju izravni kontakt s korisnicima. Na drugom stupnju formiraju se lokalne samoupravne jedinice koje obuhvaćaju veći broj osnovnih jedinica, prije svega radi obavljanja tehnički složenih te organizacijski, kadrovski i financijski zahtjevnijih lokalnih službi. Uz to se u njima u stanovitoj mjeri omogućuje i participacija građana u lokalnom upravljanju, prvenstveno izborom članova njihovih predstavničkih tijela. Drugostupanjska jedinica obuhvaća samo određen broj osnovnih jedinica, njezini organi mogu nad tim jedinicama efektivno provoditi nadzor i pružati im pomoć pa stoga u načelu nema potrebe za postojanjem posebnih dislociranih organa središnje državne uprave. Jedinice trećeg stupnja ili regionalne samoupravne jedinice su jedinice u kojima se organizira obavljanje onih službi od šireg

31 Bratić, V. (2008). Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?. *Financijska teorija i praksa*, 32(2), 139-157.

32 Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10(2), 371-386.

33 Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9(3.), 669-722.

interesa za koje su potrebna velika sredstva i osoblje visoke stručnosti te se formiraju predstavnička tijela u kojima se izražavaju i oblikuju posebni regionalni interesi.³⁴ Suvremeni hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave je izgrađen u dva stupnja uređenosti. Prvi stupanj su jedinice lokalne samouprave: općine i gradovi, a drugi stupanju su jedinice područne samouprave: županije.

3.1. Razvoj lokalne samouprave u vremenskom razdoblju od 1992.-2001. godine

Prvi Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi donesen je 1992. godine. U prvoj noveli navedenog Zakona definirana su i razrađena prava, obveze, nadležnosti, međusobni odnosi, osnove financiranja i državni nadzor nad jedinicama lokalne samouprave. Na taj način je stvoren pravni okvir za uspješan ustroj i djelovanje jedinica lokalne samouprave.

U Socijalističkoj Republici Hrvatskoj neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju osiguravalo se putem mjesnih zajednica koje su ukinute kada je donesen prvi Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi. Na temelju promjene Ustava RH (Narodne novine, br. 113/00), županije su postale jedinice regionalne samouprave, a općine i gradovi jedinice lokalne samouprave. 1997. godine je ujedno ratificirana Europska povelja o lokalnoj samoupravi temeljem donošenja Zakona o potvrđivanju Europske povelje ("Narodne novine" – međunarodni ugovori 14/97, 2/07, 4/08 i 5/08).

U razdoblju od 1992.-2001. godine, jedinice lokalne samouprave imale su monotipsku strukturu. „Monotipski ustroj lokalne samouprave polazi od pretpostavke da sve lokalne jedinice imaju isti pravni položaj, bez obzira na svoje urbane, odnosno ruralne značajke. Sve lokalne jedinice, dakle, predstavljaju jedan jedini tip lokalne samouprave. Tu nema načelnog razlikovanja gradskih i negradskih lokalnih jedinica, pa se sve lokalne jedinice tretiraju u pravnom pogledu jednako glede odnosno po vertikali, tako i glede djelokruga poslova koje obavljaju.“³⁵ Monotipski ustroj lokalne samouprave rezultirao je unificiranim djelokrugom rada općina s malim brojem stanovnika i gradova sa znatno većim brojem stanovnika što je dugoročno bilo neprihvatljivo. Dakle, monotipski ustroj je pogodan za visokourbanizirane

34 Ibid, str. 669-722.

35 Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. Hrvatska javna uprava,4(1), 21-45.

zemlje kakva je Francuska, Belgija, Nizozemska, Španjolska ili Italija, odnosno za zemlje u kojima ne postoji potreba za diferencijacijom urbanih i neurbanih prostora, što je slučaj u Republici Hrvatskoj.

U vremenskom razdoblju od 1992. do 2001. godine, sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj funkcionirao je prema načelu dualizma. Dualizam funkcija lokalne samouprave klasično je obilježje njemačke (i austrijske) upravne tradicije³⁶, a navedeno načelo je bilo prisutno u Republici Hrvatskoj s obzirom da činjenicu da su do 2001. godine, županije imale nadležnost u poslovima koje obično obavlja viša razina vlasti (središnja vlast), kao i u poslovima koji se uobičajeno obavljaju od strane lokalnih jedinica vlasti. Logično je da je ovaj model rada trebao biti izmijenjen s obzirom na nejasnu razdiobu odgovornosti između različitih razina vlasti koja se posebno negativno odražava na slobodu i autonomiju lokalnih i regionalnih samouprava pri obavljanju lokalnih poslova.

Opisani model organizacije lokalne samouprave nije bio u skladu s temeljnim pravima na lokalnu samoupravu, a osobito narušeno je bilo pravo na samostalno obavljanje poslova u lokalnoj samoupravi s obzirom da je djelovanje istih određivano od strane tijela na višim razinama vlasti. Navedeni koncept je, posljedično, imao iznimne negativne implikacije na pravo građana na neposredno sudjelovanje u javnim poslovima, čime je, dakle, bio ugrožen osnovni razlog zbog kojeg se osnivaju jedinice lokalne samouprave.

Najeklatantniji primjer dualizma u sustavu lokalne samouprave od 1992. do 2001. godine je uloga župana. S obzirom da je župan u promatranom vremenskom razdoblju djelovao kao tijelo nadzora nad općinama i gradovima, evidentno je da je on zapravo preuzimao odgovornosti tijela središnje vlasti. Autonomija lokalne samouprave bila je iznimno ugrožena s obzirom na činjenicu da je regionalna razina vlasti nadzirala lokalnu razinu te je mogla ukinuti bilo koji akt koji donesu lokalne jedinice u obnašanju svojih lokalnih poslova.

U razdoblju od 1992. do 2001. godine nije postojao sustav neposrednog izbora članova predstavničkih tijela regionalne i lokalne samouprave, već je vlada Republike Hrvatske imenovala župane, a potvrđivao ih je Predsjednik Republike. Spomenuti, posredan način izbora članova predstavničkih tijela, konkretno župana, također je predstavljao izravno kršenje prava građana na neposredno sudjelovanje u javnim poslovima kroz slobodno biranje predstavnika.

³⁶ Marčetić, G., Giljević, T. (2010). Local self-government in Germany and France. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(1), 67-78.

Na temelju navedenog, zaključuje se da su temeljna obilježja hrvatske lokalne samouprave u razdoblju od 1992. do 2001. godine bila nedostatna samostalnost te nedostatna financijska sredstva za samostalno djelovanje. Problemi visokog stupnja centraliziranosti lokalne samouprave, dualizma i nejasne raspodjele odgovornosti između pojedinih razina vlasti ukinuti su donošenjem novog pravnog okvira, odnosno usvajanjem novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³⁷ čijim donošenjem su prestali važiti:

- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine br. 90-2334/1992) koji je prvi put objavljen 30.12.1992. te
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine br. 10-151/1997. koji je prvi put objavljen 30.01.1997. godine.

3.2. Razvoj lokalne samouprave u vremenskom razdoblju od 2001.-2005. godine

Promjene uvedene u sustav hrvatske lokalne samouprave 2001. godine bile su:³⁸

- napuštanje načela “dualizma”
- decentralizacija u obavljanju lokalnih poslova
- novi sustav dodjele dužnosti
- uvođenje tradicionalnih razina lokalne samouprave.

Monotipski ustroj jedinica lokalne samouprave izmijenjen je na temelju Ustavnih promjena iz 2000. godine. Spomenutim ustavnim promjenama omogućena je decentralizacija poslova središnje razine vlasti (tijela državne uprave) te jasno determiniranje djelokruga rada

³⁷ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01.

³⁸ Kregar, J. (1999). Middle Town and Local Self-Government-The Croatian Example. In Srednji gradovi u hrvatskoj urbanizaciji. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, str. 34.

pojedinih jedinica lokalne samouprave. Dok je prethodno razdoblje bilo obilježeno unificiranim jedinicama lokalne samouprave, promjene uvedene 2001. stvorile su nužno potrebne preduvjete za uklanjanje unificiranog pristupa djelokrugu, pravima, obvezama i sustavu financiranja lokalne samouprave. Ustavne promjene omogućile su provedbu reforme lokalne samouprave.

Godine 2001. usvojeni su novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³⁹ koji je postao temelj za buduće decentraliziranje u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu te novi Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁴⁰. U ovom razdoblju, Vlada Republike Hrvatske je u svojim odlukama polazila od potrebe usklađivanja financijske snage pojedinih jedinica lokalne samouprave i djelokruga ovlasti istih. Hrvatska lokalna samouprava je, i u ovom razdoblju bila obilježena brojnim poteškoćama. Naime, pojam decentralizacije izjednačavao se s dekoncentracijom ili prijenosom pojedinih ovlasti sa središnje vlasti na jedinice lokalne samouprave, a ne i sa devolucijom kao najvišim stupnjem decentralizacije. Osim toga, učinkovito funkcioniranje jedinica lokalne samouprave bilo je otežano zbog neujednačenosti u stupnju financijske snage jedinica lokalne samouprave kao i nedovoljne kadrovske kapacitiranosti istih.

U drugoj su fazi županije redefinirane, Ustavom im je zajamčen samoupravni djelokrug drugačiji od prethodnoga, a radikalno su promijenjene i glavne institucije. Župan nakon 2001. više nije predstavnik državne vlasti na području županije, već isključivo županijski dužnosnik, potpuno politički ovisan o županijskoj skupštini, čije je značenje time posebno naraslo. Čitava je struktura sa 175 županijskih ureda racionalizirana i svedena na 20 ureda državne uprave, po jedan u svakoj županiji, a broj službenika u njima prepolovljen. Osim toga, uredi državne uprave, kao državni organi, potpuno su organizacijski, personalno i financijski odijeljeni od vlastitih tijela i organa županije kao samoupravne jedinice.⁴¹ Monotipski ustroj jedinica lokalne samouprave zamijenjen je politipskim. Naime, „s obzirom na višegodišnju praksu funkcioniranja lokalnog sustava neprijeporno je da je politipski oblik lokalne samouprave, koji obuhvaća obavljanje različitih poslova, primjereno sadržajniji i prihvatljiviji. Politipski

³⁹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01.

⁴⁰ Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Narodne novine«, broj 33/01), njegove izmjene i dopune objavljene u »Narodnim novinama«, broj 10/02., 155/02., 45/03., 43/04. i 40/05

⁴¹ Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(3), 665-680.

ustroj lokalne samouprave karakterizira različiti pravni položaj lokalnih jedinica, većinom podijeljenih na gradske i negradske, pri čemu gradske jedinice imaju karakter višeg stupnja.⁴²

Reforma hrvatskog sustava lokalne samouprave u drugoj fazi razvoja rezultirala je značajnim poboljšanjima, budući da su priznati lokalni interesi te je omogućena primjena koncepta upravljanja *bottom-up*, odnosno od „dna prema vrhu“ kojim se građanima omogućeno sudjelovanje u procesima odlučivanja o pitanjima koja su relevantna za njihov svakodnevni život u sklopu lokalne zajednice. Navedene ustavne promjene ujedno su znatno smanjile centralizaciju vlasti, odnosno smanjile su koncentraciju političke moći središnje vlasti.

3.3. Razvoj lokalne samouprave u vremenskom razdoblju od 2005. godine do danas

2005. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.⁴³ Ovim Zakonom utvrđen je pojam veliki grad. Veliki gradovi određeni su kao jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Uz obvezatni djelokrug jednak za sve lokalne jedinice, veliki su gradovi dobili, značajne ingerencije iz prostornog uređenja, gradnje i upravljanja cestama.

Za ovu fazu razvoja sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj značajno je i uvođenje neposrednog izbora načelnika sukladno Zakonu o čemu se govori o narednom poglavlju rada.

Osim predstavljene podjele povijesnog razvoja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, nužno je navesti i podjelu prema Kopriću koji dijeli povijesni razvoj lokalne samouprave u RH na sljedeća razdoblja:⁴⁴

- Prva faza obuhvaća razdoblje 1990.–1993. - u prve tri godine nakon izbora za Sabor održanih u proljeće 1990., sve do 1993., lokalna je samouprava zadržala institucionalni oblik naslijeđen iz prethodnog, socijalističkog razdoblja,

42 Čulo, I., (2011). Funkcioniranje lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj, Geno, Požega, str. 42.

43 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 129/05.

44 Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10(3), 665-680.

- Druga faza 1993.-2001.- Dana 29. prosinca 1992. doneseno je nekoliko zakona kojima je provedena nova teritorijalna podjela, reguliran tada uvedeni sustav »lokalne samouprave i uprave«, kao i izbori za članove predstavničkih tijela u novoformiranim jedinicama. Bila je riječ o općinama (418) i gradovima (69) na razini lokalne samouprave te o županijama (20) na razini »lokalne uprave i samouprave«.
- Treća faza 2001. do danas - Ustavne promjene iz 2000. stvorile su nov temelj razvoju lokalne samouprave. Ustav definira županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, jamči širok samoupravni djelokrug ne samo njima nego i jedinicama lokalne samouprave (gradovima i općinama), uvodi opću klauzulu u određivanje lokalnih poslova te prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti. Trebalo je ipak dodatnih osam godina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti (NN – MU 4/08). U toj se fazi na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica prestalo gledati kao na opasnost po suverenost i integritet države te je 2003. ratificirana Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti (NN – MU 10/03). Nova zakonska regulacija sustava »lokalne i područne (regionalne) samouprave« izvršena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (ZLRS; NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09) te nizom pratećih zakona.

3.4. **Neposredni izbor načelnika u lokalnoj samoupravi**

Godine 2007. donesen je Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba⁴⁵ prema kojem se nositelji izvršnih ovlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi i županije) biraju neposredno, sustavom apsolutne većine u kojem cijelo područje jedinice samouprave čini jednu izbornu jedinicu. Za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana ili gradonačelnika Grada Zagreba izabran je u prvom krugu kandidat koji na izborima dobije više o 50% glasova birača koji su glasovali. Ako niti jedan kandidat u prvom krugu ne dobije potrebnu većinu, održava se drugi

⁴⁵ Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine br. 109/07.

krug izbora u kojem sudjeluju dva kandidata s najviše glasova u prvom krugu izbora, a izabran je kandidat koji dobije veći broj glasova birača. Birači na neposrednim izborima biraju predstavnička i izvršna tijela lokalne i regionalne samouprave kako je prikazano na slici 2.

Slika 2. Neposredni izbori predstavničkih i izvršnih tijela lokalne i regionalne samouprave

Izvor: vlastita izrada autora

Institut neposrednog izbora načelnika i gradonačelnika kao predstavnika izvršne vlasti u lokalnoj samoupravi razvio se kao odraz težnje da se u Republici Hrvatskoj (te u drugim tranzicijskim zemljama) razviju učinkovitije jedinice lokalne samouprave utemeljene na demokratskim načelima koja podrazumijevaju neposredno pravo građana na izbore, kako na središnjoj, tako i na lokalnoj razini vlasti.

Autor Koprić ističe prednosti i mane neposrednog biranja načelnika i gradonačelnika, i to na temelju sljedećih kriterija:⁴⁶

- Kultura i tradicija - Hrvatska i druge tranzicijske zemlje imaju dugo naslijeđe autoritarne kulture koja se temelji na kontroli i disciplini, odnosno sustavu naređivanja i slijepo poslušnosti. Iz tog razloga, neposredan izbor načelnika i gradonačelnika građani smatraju vrlo povoljnim oblikom sudjelovanja u javnim poslovima. Neposredni izbor načelnika osnažuje njegovu funkciju i legitimitet u odnosu na tijela središnje vlasti te mu omogućuje samostalniji položaj prema predstavničkim tijelima na lokalnoj razini vlasti. Navedene prednosti neposrednog izbora načelnika mogu, međutim, imati i negativne posljedice i to upravo u smislu ugrožavanja demokratskih načela u društvu. Naime, veća moć osigurava načelnicima i gradonačelnicima viši stupanj autonomije, a time i potencijal za ponovni razvoj autoritarne kulture na lokalnoj razini vlasti;

46 Koprić, I. (2009). Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 5(1.), 399-416.

- Problemi provedbe – neposredni izbori načelnika i gradonačelnika deklarativno otvaraju mogućnost kandidiranja osobama koje nisu vezane uz političke stranke. Ipak, istraživanja pokazuju kako postoji upravo proporcionalan odnos između pripadnosti pojedinim političkim strankama i kandidature za načelnike i gradonačelnike u većim jedinicama lokalne samouprave. Navedeni trend je očekivan s obzirom na činjenicu da neposredni izbori zahtijevaju iznimnu financijsku podršku koju nezavisni članovi često ne mogu samostalno ostvariti te stoga pripadnost političkim strankama i dalje ostaje temeljno obilježje kandidata za načelnike i gradonačelnike u jedinicama lokalne samouprave. S druge strane, neposredni izbori za načelnike u jedinicama lokalnih samouprava pružaju potencijal za sudjelovanje različitih diletanata u oblikovanju javne vlasti na lokalnoj razini. U svijetu i Hrvatskoj tako su zabilježeni primjeri kandidiranja slavni i popularnih osoba ili osoba koje su u krakom roku stekle status bogataša te se uključile u upravljanje jedinicama lokalne samouprave na osnovu popularnosti, a ne kompetentnosti. U opisanoj situaciji svakako je teško ili gotovo nemoguće ostvariti cilj efikasne lokalne samouprave koja isporučuje kvalitetne javne usluge, odnosno koja predstavlja „servis“ usmjeren na zadovoljavanje javnih potreba građana na lokalnoj razini.
- Negativni učinci – inicijativa za uvođenje neposrednih izbora načelnika na lokalnoj razini vlasti rezultat je težnje za ostvarenjem jačeg demokratskog političkog legitimiteta neposrednog izabranih načelnika. Međutim, ukoliko se istodobno s jačanjem uloge načelnika pojave i težnje za proširenjem ovlasti načelnika kao tijela izvršne vlasti u odnosu na lokalna predstavnička tijela, kao i u odnosu na tijela središnje vlasti; javlja se potpuno suprotan učinak, odnosno pretjerana koncentracija moći u rukama pojedinca koja je posve oprečna demokratskim težnjama i načelima istaknutim u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i odredbama Ustava RH. Visoka koncentracija moći u rukama jedne osobe, odnosno institucije načelnika povećava potencijale zlouporabe dane moći, primjerice, u vidu nepotizma, dodjele pozicija prema podobnosti, a ne sposobnosti i sl. Navedeni oblici ponašanja su suprotni zakonskim i moralnim odredbama te, u konačnici, rezultiraju smanjenom kvalitetom usluga javne uprave na lokalnoj razini i nezadovoljavanjem javnih potreba građana.
- Pozitivni učinci – neposrednog izbora načelnika proizlaze iz težnje za povećanjem učinkovitosti odlučivanja na lokalnoj razini, boljom koordinacijom unutar lokalnih jedinica, koherentnijom lokalnom politikom i poboljšanjem lokalnog menadžmenta i

upravljanja. S druge strane, postoje razlozi koji se tiču demokratizacije političkog sustava: jasno određenje ključne osobe za građane lokalne jedinice, mogućnost biranja načelnika zbog njegovih/njezinih osobina i kvaliteta, otvaranje novog kanala političkog utjecaja i komunikacije između takvog načelnika i građana, smanjen utjecaj političkih stranaka itd. Naravno, te dvije skupine razloga međusobno su povezane: kad je potrebna mnogo jača lokalna egzekutiva, neposredni je izbor načelnika rješenje za jačanje njihova političkog legitimiteta i potpore građana.⁴⁷

4. LOKALNA SAMOUPRAVA U RH NAKON NEPOSREDNOG IZBORA NAČELNIKA

Sustav za izbore lokalnih dužnosnika mijenjan je više puta otkako je Hrvatska samostalna država, a lokalni izbori su kao konstitutivni dio lokalne demokracije od presudne važnosti za razvoj lokalne demokracije. U svibnju 2009. godine održani su prvi neposredni izbori za izvršnu vlast na lokalnoj i regionalnoj razini i riječ je o najznačajnijoj izmjeni institucionalnog okvira lokalne samouprave u Hrvatskoj od uvođenja tog sustava 1992. – 1993. godine.⁴⁸ Kako bi se stekao detaljniji uvid u organizaciju izvršnih tijela lokalne samouprave nakon neposrednog izbora načelnika, u nastavku rada se komparira organizacija izvršnih tijela lokalne samouprave prije i nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika.

4.1. Lokalna samouprava prije i nakon neposrednog izbora (grado)načelnika

U Republici Hrvatskoj održano je šest izbora za tijela lokalne samouprave u razmaku od četiri godine, a detalji navedenih izbora prikazani su na tablici 1.

47 Koprić, I. (2009). Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 5(1.), 399-416.

48 Podolnjak, R. (2010). (Grado)načelnik i vijeće – Novi institucionalni okvir hrvatske lokalne samouprave u komparativnoj perspektivi, Varaždin: Pipron., str. 15-126.

Tablica 1. Prikaz izbora za tijela lokalne samouprave

1993.	1997.	2001.	2005.	2009.	2013.
Segmentiran i sustav s omjerom izravnih i listovnih mandata s omjerom 50:50%	Segmentirani sustav s izravnih i listovnih mandata 25:75%	Razmjerni izbori u jednom okrugu sa zatvorenim listama. Izbori u jednom okrugu sa zatvorenim listama, glasovanjem jednim glasom i zakonskim pragom od 5%.	Razmjerni izbori u jednom okrugu sa zatvorenim listama. Izbori u jednom okrugu sa zatvorenim listama, glasovanjem jednim glasom i zakonskim pragom od 5%.	Izbor lokalnih vijeća i skupština razmjernim izborima u jednom okrugu sa zatvorenim listama; Neposredan izbor načelnika i gradonačelnika u dva izborna kruga	Izbor lokalnih vijeća i skupština razmjernim izborima u jednom okrugu sa zatvorenim listama; Neposredan izbor načelnika i gradonačelnika u dva izborna kruga

Izvor: Išgum, I. (2014). Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj: Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva: diplomski rad (Doktorska disertacija), str. 22.

Tijekom 6 izbora za načelnike i gradonačelnike u lokalnoj samoupravi, izmijenila su se četiri izborna zakona. Izbore za tijela lokalne samouprave tijekom 1990-ih godina obilježavala je izrazita nedemokratičnost s obzirom na činjenicu da je gradonačelnike i načelnike potvrđivao predsjednik Republike te su stoga određeni čelnici bili lišeni mogućnosti obnašanja dužnosti. 2009. i 2013. godine proveden je neposredan izbor načelnika i gradonačelnika u dva izborna kruga.

Izvršna tijela jedinica lokalne samouprave (općina) prije uvođenja sustava neposrednog izbora načelnika bili su općinski načelnik i općinsko poglavarstvo. Općine do 3.000 stanovnika nisu imale poglavarstvo, već općinska vijeća, dok su općine s brojem stanovnika od 3.001 do 10.000 mogle statutom odrediti da se ne bira poglavarstvo koje će obavljati izvršne poslove, već je te poslove moglo obavljati predstavničko tijelo.⁴⁹ U spomenutim slučajevima, općinski načelnik bio je ujedno i predsjednik općinskog vijeća.

Izvršna tijela jedinica lokalne samouprave (gradova) prije uvođenja sustava neposrednog izbora izvršnih tijela bila su gradsko poglavarstvo i gradonačelnik. Općinski načelnici i gradonačelnici u jedinicama lokalne samouprave (općinama i gradovima) koji su imali poglavarstvo birali su se većinom glasova predstavničkog tijela. Dakle, predstavničko tijelo je biralo općinskog načelnika ili gradonačelnika iz vlastitih redova. Općinski načelnici i

⁴⁹ Lokalna samouprava i građani. Raspoloživo na: <http://www.ogi.hr/files/publikacije/ogi/Priru%E8nik%202005%20lokalna%20samouprava%20i%20gra%F0ani.pdf>, (07.12.2015.)

gradonačelnici imali su dvojicu zamjenika te je načelnik ujedno obavljao funkciju predsjednika općinskog poglavarstva, odnosno gradskog poglavarstva. Na prijedlog (grado)načelnika, članovi predstavničkog tijela birali su članove općinskog ili gradskog poglavarstva, na mandat u trajanju od četiri (4) godine. Općinski načelnici i gradonačelnici obavljali su poslove izvršne vlasti zajedno s poglavarstvom.

Nakon uvođenja neposrednog biranja načelnika, odnosno gradonačelnika, ukidaju se poglavarstva kao tijela izvršne vlasti te načelnici i gradonačelnici dobivaju jednaku legitimnost kao i predstavnička tijela. Na temelju neposrednog izbora načelnika i gradonačelnika, ukinuta je mogućnost da predstavnička tijela izglasaju nepovjerenje načelnicima i gradonačelnicima kao tijelima izvršne vlasti u lokalnoj samoupravi. Naime, neposredni izbor izvršnih i predstavničkih tijela podrazumijeva da su i izvršna tijela i predstavnička tijela u lokalnoj samoupravi izravno odgovorna biračima. Dakle, novi izborni zakon o neposrednom izboru (grado)načelnika i župana na lokalnim izborima donio je značajne promjene u ulogama izvršnih tijela. Obzirom da se biračima predstavljaju dvije liste, jedna za skupštinu, druga za gradonačelnika, vrlo je moguć slučaj da će birač zaokružiti dvije različite opcije na tim listama. Jedan kandidat tako može osvojiti više glasova samostalno nego politička stranka koja ga je nominirala, te na taj način dobiva dodatnu legitimnost ne samo u stranci nego i na poziciji vlasti.

Odgovornost izvršnih i predstavničkih tijela lokalne samouprave prema biračima znači ujedno da se načelnici i gradonačelnici ne mogu razriješiti dužnosti prije isteka mandata. Ipak, i nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika i gradonačelnika, zadržani su mehanizmi nadzora predstavničkog tijela nad neposredno izabranim načelnicima i gradonačelnicima.

Predstavnik izvršne vlasti (gradonačelnik ili načelnik) sudjeluje na sjednicama predstavničkih tijela gdje, sukladno odredbama poslovnika predstavničkog tijela, načelnik odgovara na pitanja članova predstavničkog tijela o njegovu radu. Obveza gradonačelnika i načelnika kao tijela izvršne vlasti u lokalnoj samoupravi je izrađivati polugodišnja izvješća prema odredbama statusa lokalne samouprave. Jedan od mehanizama nadzora predstavničkog tijela nad gradonačelnikom i načelnikom nakon uvođenja neposrednih izbora je mogućnost da predstavničko tijelo zahtijeva od izvršne vlasti na lokalnoj razini predočenje izvješća vezanog uz bilo koji aspekt djelokruga rada izvršne vlasti i češće od jednom u šest (6) mjeseci.

Gradonačelnik, načelnik i njihovi zamjenici mogu biti razriješeni samo na referendumu u slučaju:

- kada krše ili ne izvršavaju odluke predstavničkog tijela,
- kada svojim radom prouzroče jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave znatnu materijalnu štetu.⁵⁰

Neposredni izbor tijela izvršne vlasti na razini lokalne samouprave značajno je promijenio sustav odlučivanja na razini lokalne samouprave. Načelnik, odnosno gradonačelnik preuzimaju brojne funkcije poglavarstva, osobito po pitanju odluka vezanih uz proračun. Takve su odluke u ranijem obliku organizacije lokalne samouprave bile u domeni predlaganja, no danas se u pogledu istih mjerodavnim smatraju načelnik ili gradonačelnik.

Čelnici lokalne samouprave zastupaju jedinicu samouprave te predlažu opće akte, od kojih je najvažniji proračun, a obvezni su izvršavati ili osiguravati izvršavanje općih akata predstavničkog tijela. Također, imaju mogućnosti suspenzivnog veta odnosno obustave od primjene odluka predstavničkih tijela. Dodatno, čelnik usmjeruje djelovanje upravnih tijela jedinice samouprave u obavljanju poslova iz njihova djelokruga te nadzire njihov rad. Čelnik je odgovoran središnjim tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave prenesenih u djelokrug tijela jedinice samouprave. Čelnik također ima u mjerodavnosti nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora te može raspustiti vijeće mjesnog odbora ako ono često krši statut jedinice samouprave, pravila mjesnog odbora ili ne izvršava povjerene poslove.⁵¹ Nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina i gradova.

4.2. Prikaz lokalne samouprave u RH nakon neposrednog izbora (grado)načelnika s osvrtom na prednosti i nedostatke

Prijedlozi za uvođenje neposrednih izbora gradonačelnika i načelnika u Republici Hrvatskoj intenzivirali su se nakon 2005. godine kada je došlo do iznimnog pada participacije na lokalnim izborima. Navedena okolnost potakla je Sabor RH na proglašenje Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba⁵², u kojem je navedeno da se čelnici biraju neposredno.

⁵⁰ Išgum, I. (2014). Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj: Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva: diplomski rad (Doctoral dissertation), str. 33.

⁵¹ Lokalna samouprava i građani. Raspoloživo na: <http://www.ogi.hr/files/publikacije/ogi/Priru%E8nik%202005%20lokalna%20samouprava%20i%20gra%F0ani.pdf>, (07.12.2015.)

Neposredni izbori (grado)načelnika u RH odraz su trenda na europskoj razini koji se usmjeravaju ka izravno izabranoj izvršnoj vlasti. Na temelju neposrednih izboru izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj željelo se postići snažniji legitimitet i autoritet lokalne vlasti prilikom pregovaranja sa središnjom razinom vlasti, i to osobito u velikim gradovima. Temeljna prednost neposredno izabranih (grado)načelnika proizlazi iz izravnog sudjelovanja građana u procesu izbora što je svakako važan odraz društva utemeljenog na demokratskim načelima. Osim toga, temeljen neposrednog izbora se osigurava jasnije i transparentnije lociranje centra odgovornosti i odlučivanja čime se osigurava upravljanje jedinicama lokalne samouprave sukladno načelima novog javnog menadžmenta usmjerenog na kvalitetu i efikasnost usluga javne vlasti na lokalnoj razini.

Bitna promjena koja je rezultat neposrednih izbora (grado)načelnika proizlazi iz činjenice da se na ovaj način smanjuje stranački monopol u pogledu izbora čelnika izvršne vlasti. Neposrednim izborima osigurava se znatno viši stupanj odgovornosti izabranog čelnika za ostvarene rezultate prema građanima – kao izravnim korisnicima usluga jedinica lokalne samouprave. Neposredni izbori oprečni su sustavu „čvrste partitokracije u kojem općinski, gradski i županijski vijećnici više ovise o volji stranačkog vrha nego o volji birača, u kojem su birači tek stroj za izglasavanje.“⁵³ Pad participacije građana na lokalnim izborima 2005. te povećanje apstinencije i apatije može se, dakle, objasniti upravo visokim stupnjem partitokracije u donošenju odluka o tijela izvršne vlasti na lokalnim izborima. Značajna prednost uvođenja neposrednog izbora čelnika izvršne vlasti u lokalnoj samoupravi proizlazi i iz potrebe optimalnije regulacije odnosa lokalne izvršne vlasti i predstavničkih tijela. Neposredni izbor tijela izvršne vlasti na lokalnoj razini ujedno štiti građane od raspuštanja tijela izvršne vlasti s obzirom da promjene u predstavničkim tijelima ne utječu na izglasavanje nepovjerenja izvršnoj vlasti.⁵⁴ Iako neposredni izbori imaju brojne prednosti u pogledu demokratičnosti izbora (grado)načelnika, navedeni sustav može biti sadržajno opasan s

52 Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine br. 109/2007 i 127/2008.

53 Vežić, G. (2006) Suglasnost u ideji o neposrednim izborima i konsenzus da se oni ne provedu, Elektronski glasnik Infoservis za promociju suradnje i razumijevanja Regionalne paralele 5(11), str. 5-14. Raspoloživo na: www.stina.hr/download/paralele/broj05.doc, (04.12.2015.)

54 Ibid, (04.12.2015.)

obzirom da razvija potencijal za lokalni prezidencijalizam⁵⁵, odnosno osigurava jednoj osobi veliku količinu moći i kulturu autoritativnosti.⁵⁶

Učinke neposrednih izbora (grado)načelnika moguće je ocijeniti putem sljedećih parametara:⁵⁷

- Izlazna participacija na lokalnim izborima prije i nakon uvođenja neposrednih izbora (grado)načelnika
- Udio nezavisnih (grado)načelnika u ukupnom broju (grado)načelnika u RH,
- Analiza stabilnosti lokalne samouprave.

Izlazna participacija na lokalnim izborima prije i nakon uvođenja neposrednih izbora

Izlazna participacija izravni je pokazatelj demokratičnosti sustava neposrednih izbora (grado)načelnika. U tablici 2. uspoređuje se izlazna participacija u razmjernim izbornim sustavima 2001. i 2005. te u ciklusima s neposrednim izborom (grado)načelnika 2009. i 2013.

Tablica 2. Izlazna participacija u razmjernom izbornom sustavu i pri neposrednom izboru (grado)načelnika

Izbori	2001.	2005.	2009.	2013.
Participacija	48,04%	40,82%	47%	47,28%
Prosjek	Razmjerni sustavi:	44%	Sustavi neposrednog izbora za (grado)načelnika:	47%

Izvor: obrada autora prema Išgum, I. (2014). Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj: Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva: diplomski rad (Doktorska disertacija), str. 27.

Na temelju tablice 2 zaključuje se kako se izlazna participacija u sustavu neposrednog izbora za (grado)načelnika povećala za 3% u odnosu na prosječnu participaciju na razmjernim

55 Kasapović, M. (2005). *Suvremena komparativna politika: kako strukturirati znanje?* Anali Hrvatskog politološkog društva, 1(1), 9-29.

56 Koprić, I. (2009). *Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora.* Anali Hrvatskog politološkog društva, 5(1.), 399-416.

57 Išgum, I. (2014). *Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj: Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva: diplomski rad (Doctoral dissertation),* str. 36-39.

izbornim sustavima. Nakon drastičnog pada participacije na lokalnim izborima 2005., participacija se vratila na razinu iz 2001. nakon uvođenja sustava neposrednog izbora za (grado)načelnike. Ipak, „izlaznost na lokalne izbore i dalje je ispod 50%. Kada se tome doda da je izlaznost u drugom krugu ipak niža u većini najvećih hrvatskih gradova, možemo zaključiti da ova reforma izbora lokalne izvršne vlasti nije polučila željene učinke u pogledu smanjenja demokratskog deficita putem povećanja izborne participacije.“⁵⁸

Analiza broja nezavisnih kandidata za (grado)načelnike

Kao jedna od prednosti neposrednog izbora izvršne vlasti na razini lokalne samouprave često se ističe smanjenje stranačkog monopola i odmak od partitokratskih načela u uspostavi izvršne vlasti u istoj. Iz tog razloga, ključno je analizirati broj nezavisnih kandidata za (grado)načelnike u razmjernom i neposrednom sustavu izbora u RH (tablica 3).

Tablica 3. Analiza broja nezavisnih kandidata za (grado)načelnike

Godina	2009.	2013.
Broj nezavisnih kandidata	109	370
Broj pobjeda nezavisnih kandidata	6	12
Udio pobjeda u ukupnom broju nezavisnih kandidatura	6%	3%
429 općina	315	315
Broj pobjeda nezavisnih kandidata	37	50
Udio pobjeda u ukupnom broju nezavisnih kandidatura	12%	16%

Izvor: obrada autora prema Išgum, I. (2014). Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj: Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva: diplomski rad (Doktorska disertacija), str. 30.-31.

Na temelju podataka u tablici 3., zaključuje se da je udio pobjeda u ukupnom broju kandidatura nezavisnih kandidata za funkciju (grado)načelnika znatno viši u općinama (12% u 2009. i 16% u 2013. godini) u odnosu na njihov udio u gradovima (6% u 2009. i 3% u 2013. godini).

⁵⁸ Ibid, str. 29.

„Očekivalo se da će neposredni izbori za lokalne čelnike županija, gradova i općina individualizirati i personalizirati izborni proces i samim time smanjiti utjecaj političkih stranaka. Prema predloženim podacima ne može se u potpunosti potvrditi da se to i dogodilo.“⁵⁹ Na temelju predstavljenih rezultata, može se zaključiti kako institucionalne reforme u vidu neposrednog izbora gradonačelnika nisu polučile željene rezultate, s obzirom da u gradovima kao jedinicama lokalne samouprave (a posebno u velikim gradovima) i dalje dominiraju stranački kandidati. Pozitivan pomak u smislu smanjenja utjecaja političkih stranaka na rad izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave vidljiv je na razini općina u kojima se broj nezavisnih kandidata na mjestu (grado)načelnika povećao za 4% 2013. u odnosu na 2009. godinu.

Analiza stabilnosti lokalne samouprave

Analiza stabilnosti lokalne samouprave prikazana je na tablici 4.

Tablica 4. Analiza stabilnosti lokalne samouprave

Godina	Broj raspuštenih predstavničkih tijela u jedinicama lokalne samouprave	Broj raspisanih prijevremenih izbora
1993.-2009.	24	15
2010.	3	4
2011.	4	2
2012.	5	2
2013.	5	
2014.	4	
Ukupan broj raspuštenih vijeća od 1993. do 2009.	24	
Ukupan broj raspuštenih vijeća od 2009. do 2013.	21	

⁵⁹ Ibid, str. 32.

Izvor: obrada autora prema Išgum, I. (2014). Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj: Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva: diplomski rad (Doktorska disertacija), str. 30.-31.

Na temelju podataka prikazanih u tablici 4., zaključuje se kako broj raspuštenih predstavničkih tijela u petogodišnjem razdoblju od 2010. do 2014. godine nije znatno manji od ukupnog broja raspuštenih vijeća u odnosu na šesnaestogodišnje razdoblje od 1993.-2009. godine.

Analizirani parametri funkcioniranja lokalne samouprave nakon uvođenja neposrednih izbora za gradonačelnike i načelnike ne pokazuju značajna poboljšanja u pogledu participacije na izborima, udjela pobjeda nezavisnih kandidata u gradovima i, osobito, u pogledu stabilnosti lokalne samouprave u odnosu na raniji, razmjerni izborni sustav.

5. ZAKLJUČAK

U Europskoj Povelji o lokalnoj samoupravi istaknuto je pravo na lokalnu samoupravu kao odraz demokratskih težnji za izravnim sudjelovanjem građana u poslovima javne vlasti na lokalnoj razini. Smatra se, naime, da građani mogu optimalno ostvariti svoja prava upravo kroz suradnju s tijelima lokalne vlasti. Kako bi se postigao kvalitetan rad lokalne samouprave, potrebno je osigurati tijelima lokalne samouprave slobodu u obavljanju poslova unutar njihova djelokruga i pravo na vlastite prihode kao i pravo na neposredan izbor načelnika koje je detaljno razrađeno u završnom radu. Navedena prava proizlaze iz načela načelo dobrog upravljanja, demokratizacije i decentralizacije, supsidijarnosti, razmjernosti, proporcionalnosti, zakonitosti svrsishodnosti.

Povijesni razvoj lokalne samouprave razvijao se kroz tri faze, a neposredan izbor načelnika primijenjen je na lokalnim izborima iz 2009. i 2013. godine. Teorijska stajališta o neposrednom izboru (grado)načelnika su podijeljena. Naime, dio autora smatra kako se

uvođenjem neposrednog izbora načelnika smanjuje stupanj stranačkog utjecaja na rad lokalne samouprave (tzv. „patriokracija“), uvodi demokratski izbor tijela izvršne vlasti na lokalnoj razini koji je odgovoran prema građanima – biračima te kako se neovisnim radom predstavničkih i izvršnih tijela na lokalnoj razini osigurava stabilnost vlasti. Postoje i oprečna stajališta koja smatraju kako jačanje uloge (grado)načelnika otvara mogućnost novom obliku prezidencijalizma.

Rezultati rada ukazuju na činjenicu kako u Republici Hrvatskoj dosad nije postignut zavidan stupanj institucionalnih reformi temeljem uvođenja neposrednog izbora (grado)načelnika, osim u pogledu porasta broja nezavisnih kandidata u ukupnom broju načelnika općina.

LITERATURA

Knjige

1. Cvitan, O. (2003). Lokalna samouprava. Veleučilište u Splitu, Split
2. Čulo, I., (2011). Funkcioniranje lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj, Geno, Požega
3. Kregar, J. (1999). Srednji gradovi u hrvatskoj urbanizaciji. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb
4. Mesarić, H., Sikirić, S., Dovhanj, Z. (2008). Upoznajte lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj, Savez Udruge gradova i Udruge općina Republike Hrvatske, Zagreb
5. Zlokapa, Z. (2008). Modeli organizacije lokalne samouprave. Palgo centar, Zagreb

Članci

1. Antić, T. (2010). Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija. *FDI C EE*, 1(1), 63-65.
2. Bajo, A., Bronić, M. (2004). Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. *Financijska teorija i praksa*, 28(4), 445-467.
3. Bratić, V. (2008). Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?. *Financijska teorija i praksa*, 32(2), 139-157.
4. Hrženjak, J. (2009). Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 9(4), 999-1010.
5. Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9(3.), 669-722.
6. Kasapović, M. (2005). Suvremena komparativna politika: kako strukturirati znanje? *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 1(1), 9-29.
7. Koprić, I. (2006). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava*, godina, br. 5, 259-274.
8. Koprić, I. (2009). Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 5(1.), 399-416.
9. Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10(2), 371-386.
10. Koprić, I. (2010). Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(4), 941-958.
11. Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(3), 665-680.
12. Krtalić, S., Gasparini, A. (2007). Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?. *Ekonomski istraživanja*, 20(2), 104-115.

13. Lauc, Z. (1999). Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti. Hrvatska javna uprava (1331-6443) 1, 3; 447-473.
14. Marčetić, G., Giljević, T. (2010). Local self-government in Germany and France. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10(1), 67-78.
15. Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. Hrvatska javna uprava, 4(1), 21-45.
16. Podolnjak, R. (2010). (Grado)načelnik i vijeće – Novi institucionalni okvir hrvatske lokalne samouprave u komparativnoj perspektivi, Varaždin: Pipron., str. 15-126.
17. Šinković, Z. (2006). Pravni aspekti fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u cilju ostvarivanja regionalne politike Europske Unije. Regionalizam-politički i pravni aspekt. 9(3), 2-59.

Zakonski propisi

1. Ustav RH, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
2. Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, Narodne novine br. 109/07.
3. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Narodne novine«, broj 33/01), njegove izmjene i dopune objavljene u »Narodnim novinama«, broj 10/02., 155/02., 45/03., 43/04. i 40/05
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 129/05.
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01.

Internet stranice

1. Dekoncentracija. Raspoloživo na: <http://www.hrleksikon.info/definicija/dekoncentracija.html>, (29.11.2015.)
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Raspoloživo na: <http://polis.iju.hr/propisi/propisi/povelja.html>, (02.12.2015.)
3. Guide to principles of good governance. Raspoloživo na: <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGovernanceGuideOct09.pdf>, (01.12.2015.)
4. Lokalna samouprava i građani. Raspoloživo na: <http://www.ogi.hr/files/publikacije/ogi/Priru%20E8nik%202005%20lokalna%20samouprava%20i%20gra%20F0ani.pdf>, (07.12.2015.)
5. Ploštajner, Z. Decentralizacija uprave. Raspoloživo na: <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Decentralizacija%20i%20sudjelovanje%20gradjana%20na%20lokalnoj%20razini/03.pdf>, (29.11.2015.)
6. Vežić, G. (2006) Suglasnost u ideji o neposrednim izborima i konsenzus da se oni ne provedu, Elektronski glasnik Infoservis za promociju suradnje i razumijevanja Regionalne paralele 5(11), str. 5-14. Raspoloživo na: www.stina.hr/download/paralele/broj05.doc, (04.12.2015.)

Ostalo

1. Išgum, I. (2014). Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj: Institucionalna reforma izbora lokalne izvršne vlasti kao instrument demokratskog razvitka hrvatskog društva: diplomski rad (Doktorska disertacija)