

# Razvoj jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj od proglašenja neovisnosti do danas

---

Fajdetić, Branko

Undergraduate thesis / Završni rad

2015

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic "Nikola Tesla" in Gospić / Veleučilište "Nikola Tesla" u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:107:638450>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-28**



Repository / Repozitorij:

[Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository](#)



# **VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

Branko Fajdetić

## **RAZVOJ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ OD PROGLAŠENJA NEOVISNOSTI DO DANAS**

Završni rad

Gospić, 2015.



# **VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

Upravni odjel

Stručni studij; Upravno pravo

## **RAZVOJ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ OD PROGLAŠENJA NEOVISNOSTI DO DANAS**

Završni rad

MENTOR

dr. sc. Branislav Šutić prof.

STUDENT

Branko Fajdetić

MBS: 2963000137/09

Gospić, 2015.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

UPRAVNI odjel

Otočac, 18.02. 2015.

## ZADATAK

za završni rad

Pristupniku BRANKO FAJDETIĆ MBS: 2963000137/08

Studentu stručnog studija UPRAVNOG izdaje se tema završnog rada pod nazivom

RAZVOJ JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ  
OD PROGLAŠENJA NEOVISNOSTI DO DANAS

Sadržaj zadatka:

- OSNOVNA OBLIJEŽJA I PRAVNI OKVIR FUNKCIONIRANJA JLS U RH
- TERRITORIJALNA ORGANIZACIJA, VELOČINA I STRUKTURA JLS
- EKONOMSKO-POLITIČKA ODVIŠNOST JLS U RH (PREDNOSTI I  
NEDOSTACI)

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: DR. SC. BRANKO FAJDETIĆ zadano: 18.02.2015

(ime i prezime)

(nadnevak)

potpis

Pročelnik odjela: DR. SC. VUKA BUKIĆ predati do: 30.06.2015

(ime i prezime)

(nadnevak)

potpis

Student: BRANKO FAJDETIĆ primio zadatak: 18.02.2015, Branko Fajdetic

(ime i prezime)

(nadnevak)

potpis

Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

## IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom RAZVOJ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ OD PROGLAŠENJA NEOVISNOSTI DO DANAS izradio samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora dr. sc. Branislava Šutića, prof.

Ime i prezime

Branke Fajdetic

(potpis studenta)

## SAŽETAK;

Rad je koncipiran u pet dijelova, to jest podnaslova. Prvi i posljednji se odnose na uvod i zaključak, dok se u drugom, trećem i četvrtom razrađuje tema. Podnaslovi kojima se razrađuje tema kronološki su poredani i radi preglednosti granaju se na svoje podnaslove. Podnaslov pod rednim brojem dva daje odgovore na pitanja kao što su; što je to lokalna samouprava, što se može smatrati jedinicama lokalne samouprave, kada je nastala i kako se financira. Treći dio se bavi načelima lokalne samouprave i njenim razvojem od 1990.g., pa do 2000.g., pokušavajući objasniti što je sve utjecalo na česte promjene broja jedinica lokalne samouprave unutar tog razdoblja. Podnaslov četiri se bavi problemom održivosti postojećeg stanja jedinica lokalne samouprave u RH i pokušava odgovoriti na pitanje u kojem smjeru će se lokalna samouprava dalje razvijati i kako će u konačnici izgledati.

## SADRŽAJ;

|   |    |
|---|----|
| 1. UVOD .....   | 1  |
| 2. OSNOVNA OBILJEŽJA I PRAVNI OKVIR FUNKCIONIRANJA JEDINICA<br>LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ ..... | 3  |
| 2.1. Povijesni razvoj jedinica lokalne samouprave .....   | 5  |
| 2.2. Ustrojstvo jedinica lokalne samouprave .....   | 7  |
| 2.2.1. Gradovi .....  | 8  |
| 2.2.2. Općine .....   | 9  |
| 2.3. Djelokrug rada jedinica lokalne samouprave .....   | 10 |
| 2.4. Financiranje jedinica lokalne samouprave .....   | 12 |
| 3. TERITORIJALNA ORGANIZACIJA I ODREĐIVANJE VELIČINE I STRUKTURE<br>JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE .....         | 14 |
| 3.1. Teritorijalna podjela Republike Hrvatske 1990. godine .....  | 16 |
| 3.2. Upravno teritorijalne reforme jedinica lokalne samouprave 1992. godine ....                              | 16 |
| 3.3. Proces decentralizacije jedinica lokalne samouprave kroz ustavne promjene<br>2000. godine .....          | 17 |
| 3.3.1. Načelo supsidijarnosti .....   | 18 |



|  |    |
|--|----|
| 3.3.2. Načelo solidarnosti .....   | 19 |
| 3.4. Komparativni pregled broja jedinica lokalne samouprave od 1990. do 2012. godine ..... | 22 |
| 4. EKONOMSKO- POLITIČKA ODRŽIVOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....  | 24 |
| 4.1. Prednosti i nedostaci fragmentacije jedinica lokalne samouprave .....                 | 26 |
| 4.2. Prednosti i nedostaci regionalizacije jedinica lokalne samouprave .....               | 29 |
| 5. ZAKLJUČAK .....   | 32 |
| LITERATURA .....   | 34 |
| POPIS TABLICA .....  | 37 |
| POPIS SLIKA .....  | 38 |



## 1. UVOD

Tema ovog rada je razvoj jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj od proglašenja neovisnosti do danas. Republika Hrvatska proglasila je svoju samostalnost i neovisnost na temelju Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske, koju je Hrvatski sabor donio 25. lipnja 1991. godine. Lokalnu samoupravu naše države čine općine i gradovi. Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Gradovi su urbane jedinice lokalne samouprave. Propisano je da status grada dobivaju i sva sjedišta županija, te naselja sa više od deset tisuća stanovnika, koja predstavljaju urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i socijalnu cjelinu. Status grada može dobiti i jedinica lokalne samouprave koja ne udovoljava ovim uvjetima, ali predstavlja posebne povijesne, geografske, prometne i kulturne razloge zbog kojih joj treba pripasti taj status. Pravni propisi koji su se vrlo lako mogli tumačiti na više načina doveli su do toga da je lokalna samouprava Republike Hrvatske doživljavala česte promjene, posebice u vidu povećanja broja gradova i općina. Veći dio rada odnosi se na analiziranje razloga koji su doveli do takvih promjena i uspoređivanje broja jedinica lokalne samouprave kroz godine. Temeljna načela lokalne samouprave u Hrvatskoj definirana su Ustavom Republike Hrvatske, koji je donesen 1990. godine. Dvije godine kasnije donesena su četiri nova zakona kojima se sustav razrađuje. To su Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o lokalnim izborima, te Zakon o Gradu Zagrebu. Proces formiranja lokalne samouprave bio je dovršen 1993. godine kada je donesen Zakon o samoupravnom djelokrugu lokalne samouprave, te Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave. Ustavni i zakonski okvir za lokalnu samoupravu nekoliko je puta mijenjan, ali je zadržao izvornu koncepciju lokalne samouprave. U radu je opisan način rada jedinica lokalne samouprave, njihov povijesni razvoj, način financiranja, te međusobni odnos. Posebnu važnost ima povijesni aspekt, odnosno razdoblje od 1993., pa do 2006. godine u kojem se je broj jedinica lokalne samouprave značajno promijenio. Završni dijelovi rada osvrću se na budućnost lokalne samouprave, koja je uglavnom vezana za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj Uniji, zbog čega je očito da će lokalna samouprava još jednom morati doživjeti promjene, ovog puta u vidu regionalizacije, koju su dužene provesti sve članice Unije.



## 2. OSNOVNA OBILJEŽJA I PRAVNI OKVIR FUNKCIONIRANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Lokalna samouprava predstavlja različite organizirane načine kojima građani lokalne zajednice na vlastitu odgovornost uređuju određene javne poslove i njima upravljaju. To je razina vlasti najbliža građaninu. Predstavlja skup institucija kojima građani na vlastitu odgovornost upravljaju javnim poslovima u vlastitom interesu. Čine to relativno samostalno, izravno ili putem svojih predstavnika (Šutić, 2011).

Pravni okvir za razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj stvoren je ustavnim opredjeljenjima Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine, prihvaćanjem načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, utvrđivanjem mjerila za osnivanje i ustrojstvo općina i gradova, kao jedinica lokalne samouprave, i županija, kao jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine i Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1992., te provedbom prvih višestranačkih izbora 1993. Godine (Šutić, 2011).<sup>1</sup>

Uprava u Hrvatskoj je podijeljena na tri stupa:

- središnju državnu upravu;
- županije;
- općine i gradove (Šutić, 2011)

Županije su ustrojene kao viša hijerarhijska jedinica koja se odnosi na određena područja. Način na koji djeluju gradovi i općine je propisan Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi. Karakteristika lokalne samouprave je visok stupanj samostalnosti u odnosu na

---

<sup>1</sup> Europska povelja o lokalnoj samoupravi sastavljena je u Strasbourgu 15. Listopada 1985.godine na dva jezika, engleskom i francuskom, te su oba teksta jednako vjerodostojna.

središnju državnu upravu. Građanima je dana mogućnost slobodnog odlučivanja u pojedinim pitanjima koja se odnose na njihovu zajednicu. Prava koja imaju ostvaruju preko predstavničkih tijela koja su izabrali na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Novi Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2001. godine daje jedinicama lokalne samouprave u nadležnost neke od poslova koje do tada nisu imale, što im omogućuje veću decentralizaciju. Neki od tih poslova se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, zaštitu okoliša, te prometnu infrastrukturu i kulturu (Šutić, 2011).

Statut jedinice lokalne samouprave je najvažniji autonomni opći akt kojeg može donijeti. Njime se uređuju ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova i oblici suradnje jedinica i konzultiranje građana (Šutić, 2011).

Pravo na lokalnu samoupravu podrazumijeva samostalnost u obavljanju lokalnih poslova, vlastite prihode, pravo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima, samostalno uređivanje unutarnjeg ustrojstva, samostalno uređivanje djelokruga svojih tijela i neposredni izbor članova predstavničkih tijela, a ostvaruje se kroz lokalna i područna tijela (Šutić, 2011).

## 2.1. POVIJESNI RAZVOJ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Povijesni razvoj jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj može se pratiti već od trinaestog stoljeća kada su zabilježeni njegovi počeci. Prvotne vlasti lokalne zajednice uspostavljale su se za pojedina naselja ili skupine naselja. Potvrdu tomu nalazimo u raznim zakonima. Neki od poznatijih su Vinodolski, Poljički, Korčulanski, Krčki i Vrbnički. Gradovi Split, Hvar, Zadar, Varaždin i Križevci bili su poznati po svojoj samoupravi. Isticao se je Grad Zagreb koji je u svom Statutu imao regulirana prava i slobode koje su predstavnici grada dali kralju Beli IV. 1242. godine. Istoimeni kralj donio je u povijesti poznatu Zlatnu bulu, te je Zagreb postao poznati kraljevski grad (Šutić, 2011).<sup>2</sup>

Razvoj općinske samouprave svoj zamah je dobio u 20. stoljeću, i to u većini europskih demokratskih država, pa tako i u Hrvatskoj. Mjesne zajednice su bile poseban oblik lokalne samouprave, a u Hrvatskoj su kao takve funkcionirale od 1963., pa do 1993.g. Decentralizaciji javne uprave na lokalnoj razini u drugoj polovici dvadesetog stoljeća uvelike pomažu i Vijeće Europe i Europska Unija koji stvaraju uvjete za što veće uključivanje građana u obavljanje javnih poslova u većini država Europske unije (Šutić, 2011).

Razvoj lokalne samouprave u samostalnoj Hrvatskoj dijeli se na tri faze (Koprić, 2010);

U prvoj fazi lokalna samouprava je zadržala naslijeđeni institucionalni oblik od prethodnog socijalističkog režima. Nazivi jedinica lokalne samouprave i njihova teritorijalna organizacija ostali su nepromijenjeni, kao i njihovi predstavnički i izvršni organi. Uz Grad Zagreb koji je imao status jedinstvene općine bilo je ustrojeno još sto općina. Predstavnička tijela, odnosno skupštine općina birale su svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom izvršnog vijeća. Skupštine su bile trodomne, sastavljene od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica. Prvi višestranački izbori provedeni su u svibnju

---

<sup>2</sup> Ugarsko – hrvatski kralj Bela IV. Arpadović 16. studenog 1242. godine u Virovitici izdaje povelju, Zlatnu bulu. Bula se smatra jednim od najvažnijih dokumenata u povijesti Zagreba. Njome je Gradec postao slobodni kraljevski grad izuzet iz županijske i banske vlasti izravno podvrgnut kralju. Zlatna bula donijela je povlastice kao što su pravo na određenu samoupravu, pravo biranja gradskog poglavara, te gradskog suca kao i pravo trgovanja i sajmovanja.

1990. godine i na njima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednice općina i Sabor (Koprić, 2010).<sup>3</sup>

Druga faza započinje 29. prosinca 1992. godine kada su doneseni zakoni kojima je provedena nova teritorijalna podjela, reguliran tada uvedeni sustav lokalne samouprave i uprave, te izbor za članove predstavničkih tijela u novoformiranim jedinicama.<sup>4</sup> Ustrojeno je dvadeset županija, broj općina popeo se je na četiristo i osamnaest, a gradova na šezdeset i devet. Knin i Glina postali su dva autonomna kotara, a ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine. U proljeće 1993. godine održani su prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica. Opći lokalni izbori održani su 1997. godine. Zakon Europske povelje o lokalnoj samoupravi počeo je obvezivati Hrvatsku 01. veljače 1998. Godine (Koprić, 2010).

Treća faza započinje 2000. godine. Dogodile su se ustavne promjene koje su stvorile nov temelj razvoju lokalne samouprave.<sup>5</sup> Županije su definirane kao jedinice područne samouprave, a gradovi i općine kao jedinice lokalne samouprave. Prihvatila su se načela supsidijarnosti i solidarnosti. Osam godina kasnije Europska povelja o lokalnoj samoupravi u potpunosti je ratificirana. Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti ratificirana je 2003. godine. Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2001. godine i nizom pratećih zakona dovršena je nova zakonska regulacija lokalne i područne samouprave. U ovoj su fazi opći lokalni izbori za predstavnička tijela održani tri puta; 2001., 2005. i 2009. godine. U svibnju 2009. godine ukinuta su poglavarstva, kao kolegijalna izvršna tijela u svim jedinicama. Građani od tada neposredno biraju općinske načelnike, gradonačelnike i župane (Koprić, 2010).

---

<sup>3</sup> Izbori su značajni jer se smatraju početkom nove hrvatske povijesti, to jest započinje proces osamostaljenja Hrvatske. U to vrijeme još uvijek smo bili dio Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

<sup>4</sup> Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske je donio Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi na sjednici 29. prosinca 1992. godine. Stupanjem na snagu ovog zakona prestao je važiti Zakon o mjesnim zajednicama NN, br.19/83. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi mijenjao se je nekoliko puta do prestanka važenja, odnosno donošenja novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001.g.

<sup>5</sup> Glavni cilj promjene Ustava je bio zamijeniti polupredsjednički sustav sa parlamentarnim, što je sa promjenama i postignuto. Neke od promjena su i te da je Hrvatski parlament promijenio ime u Hrvatski sabor, te je sada dvodomno tijelo, a pojam regionalne samouprave po prvi puta svoje mjesto nalazi u Ustavu. Cilj promjena je i uspostava odgovorne i djelotvorne izvršne vlasti. Za promjenu Ustava zastupnici u saboru su glasovali sa 106 glasova za, 35 protiv i jednim suzdržanim.



## 2.2. USTROJSTVO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustrojstvo lokalne samouprave u Hrvatskoj dijeli se na dva stupnja. Niži stupanj se sastoji od općina i gradova, a višim se smatraju županije. Grad Zagreb ima poseban status, uređen posebnim zakonom, koji mu daje titulu grada i županije.<sup>6</sup> Svaki grad i svaka općina imaju popis naselja koja ulaze u sustav tog pojedinog grada, odnosno općine. Naziv općine ili grada određuje se zakonom prema sjedištu njihovog vijeća. Danas brojimo sto dvadeset i šest gradova i četiristo dvadeset i devet općina (Šutić, 2011).

Općine su sastavljene od nekoliko naselja, koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i socijalnu cjelinu i koja su povezana zajedničkim interesima građana. Takav ustroj dovodi do zaključka da su općine zamišljene kao ruralan tip jedinice lokalne samouprave. Zakon predviđa grad kao urbanu jedinicu lokalne samouprave, što se vidi iz od prije navedenih uvjeta koje grad mora ispunjavati da bi mu se dodijelio taj status (Šutić, 2011).

Problem koji se često spominje je prevelik broj jedinica lokalne samouprave. Do toga je došlo zbog previše slobodnog tumačenja postojećih zakonskih propisa za dodjeljivanje statusa grada ili općine, te zbog nedostatka razrade zakonskih kriterija na temelju kojih se ti statusi dodjeljuju. U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da je u razdoblju od 1992., pa do 2006. godine Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi mijenjan čak osamnaest puta. Za to vrijeme status grada je dobilo pedeset i osam općina, a osnovano je i novih šezdeset i devet općina. Tako danas postoji čak pedeset i devet gradova sa brojem stanovnika manjim od deset tisuća, što je zabrinjavajuće jer je deset tisuća stanovnika jedan od temeljnih uvjeta za dobivanje statusa grada. Među njima je i osamnaest gradova koji nemaju ni pet tisuća stanovnika. Nasuprot tomu, određene općine zadovoljavaju zakonske kriterije za dobivanje statusa grada. U Hrvatskoj ima šest velikih općina sa brojem stanovnika od preko deset tisuća. Ovakvom ustroju pridonijeli su povijesno-teritorijalni i politički kriteriji, međutim, dugoročno je neodrživ, te se može očekivati provedba drugačijeg ustroja lokalne samouprave u kojem će primarno relevantni biti ekonomski kriteriji (Šutić, 2011).

---

<sup>6</sup> Radi se o Zakonu o Gradu Zagrebu. Čl.1., tog zakona kaže da se njime uređuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba, kao glavnog grada Republike Hrvatske. Također govori i o statusu Zagreba kao lokalne, ali i regionalne jedinice. Sva pitanja koja se tiču Grada Zagreba kao lokalne, odnosno regionalne jedinice, a nisu uređena Zakonom o Gradu Zagrebu, uređena su Zakonom o lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi.

### 2.2.1. Gradovi

Unutarnje ustrojstvo grada uređuje se statutom. Donosi ga predstavničko tijelo, odnosno gradsko vijeće. Statutom se detaljnije uređuju samoupravni djelokrug, obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne samouprave, te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza. Zastava i grb su bitna obilježja grada. Utvrđuju se statutom ili statutarnom odlukom uz prethodno odobrenje Središnjeg državnog ureda za upravu. Statut se uz poslovnik, odluke, pravilnike, programe i planove smatra jednim od općih akata koje mjerodavna tijela mogu donijeti. Odluke, rješenja i zaključci spadaju u pojedinačne akte. Za donošenje statuta potrebna je apsolutna većina glasova u predstavničkom tijelu, što je njegova posebnost kao najvišeg općeg akta grada (Šutić, 2011).

Predstavničko tijelo grada je gradsko vijeće. Broj članova u vijeću određuje se statutom prema kriterijima koji su utvrđeni zakonom.<sup>7</sup> Redoviti mandat članova gradskog vijeća traje četiri godine. Članovi vijeća biraju se tajnim glasovanjem, a izvršna vlast se uspostavlja u skladu sa izbornim rezultatima. Gradsko vijeće se smatra konstituiranim biranjem njegovog predsjednika, a to se odvija odmah poslije službenog proglašenja izbornih rezultata na konstituirajućoj sjednici. Član vijeća može obavljati dužnost u nekom od državnih ili lokalnih tijela i u tom slučaju mu se mandat prekida i nastavlja po završetku te dužnosti. Zakonom o izboru članova predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne samouprave definirane su dužnosti koje vijećnik ne može prihvatiti jer se smatraju nespojivima sa dužnošću gradskog vijećnika. Prilikom privremenog prestanka mandata vijećnika zamjenjuje ga njegov zamjenik. U gradovima do tri tisuće stanovnika koji nemaju posebna izvršna tijela predsjednik vijeća obavlja ujedno i dužnost gradonačelnika. Odluke na sjednicama vijeća donose se većinom glasova članova nazočnih na sjednici, a potrebna je nazočnost većine svih

---

<sup>7</sup> Čl.28., zakona o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi propisuje da broj članova vijeća mora biti neparan. Broj članova vijeća neke jedinice je proporcionalan broju njenih stanovnika, tako najmanji broj vijećnika neke jedinice može biti 7 članova i to za jedinice sa do 500 stanovnika, dok je najveći broj vijećnika koje neka jedinica može imati 51 i to samo ako broj njenih stanovnika prelazi 300000.

članova vijeća. U situacijama propisanim zakonom Vlada ima pravo raspustiti vijeće, na što predsjednik vijeća može podnijeti tužbu Upravnom sudu (Šutić, 2011).

Gradonačelnik je izvršno tijelo grada. On zastupa grad, obavlja nadzor nad zakonitošću akata i osigurava njihovu provedbu. Uz to rukovodi radom upravnih tijela i osigurava obavljanje povjerenih poslova državne uprave. Vlada imenuje svog povjerenika u jedinici samouprave u tri slučaja i to kada raspusti predstavničko tijelo, kada se u zakonskom roku u jedinici samouprave ne održe izbori za novo predstavničko tijelo, te kada se u roku od 90 dana nakon službene objave izbornih rezultata ne konstituiraju predstavničko tijelo. Njegovim imenovanjem prestaje mandat gradonačelniku, te on preuzima poslove nužne za funkcioniranje grada (Šutić, 2011).

Upravna tijela se ustrojavaju za poslove iz samoupravnog djelokruga grada, poslove državne uprave koji su povjereni gradu, ali i za obavljanje drugih poslova na temelju zakona i Statuta. Upravnim tijelima upravljaju pročelnici, koje imenuje Poglavarstvo na temelju javnog natječaja. Upravne i stručne poslove u upravnom tijelu obavljaju službenici, dok su za administrativne poslove zaduženi namještenici (Šutić, 2011).

### 2.2.2. Općine

Općine i gradovi spadaju u istu razinu lokalne samouprave, onu nižu, te je njihovo djelovanje uređeno istim zakonom. Tako je unutarne ustrojstvo općine istovjetno ustrojstvu grada uz male preinake u nekim nazivima. Općina umjesto gradonačelnika na čelu ima načelnika i mjesto gradskog općinsko vijeće. Odnos predstavničkog i izvršnog tijela, odnosno načelnika i općinskog vijeća istovjetan je odnosu gradonačelnika i gradskog vijeća, a Statut općine uređuje sva bitna pitanja kao i statut bilo kojeg grada. Također, izbori za općinsko vijeće su istovjetni izborima za gradsko vijeće. Pravila ponašanja i obavljanja službe koja vrijede za vijećnike gradskog vijeća vrijede i za vijećnike općinskog vijeća. U općinama kojima je broj stanovnika manji od tri tisuće predsjednik općinskog vijeća obavlja i dužnost općinskog načelnika. Takve općine imaju jedinstvene upravne odjele, kojima upravljaju pročelnici, a obavljaju poslove koje inače obavljaju upravna tijela (Šutić, 2011).

## 2.3. DJELOKRUG RADA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Za određivanje djelokruga lokalne jedinice potrebno je urediti odnose između istih i središnjih vlasti i uprave. Načela na kojima njihov odnos počiva su:

- konstitucionalizacija prava na lokalnu samoupravu;
- autonomija lokalnih jedinica;
- načelo zakonitosti;
- načelo supsidijarnosti;
- načelo razmjernosti;
- efikasnost i ekonomičnost u radu lokalnih jedinica;
- načelo solidarnosti (Koprić, 2007).

Načelo supsidijarnosti je od najvećeg značenja. Ističe primat pojedinca i nižih razina i njihovu autonomiju u odnosu na svaku višu razinu. Istodobno, ovo načelo predviđa odgovornost više razine za osposobljavanje niže u smislu što veće samostalnosti, odgovornosti i što većeg preuzimanja poslova od lokalne važnosti. Kada se govori o većem preuzimanju poslova od strane lokalnih jedinica važno je uzeti u obzir vertikalno razgraničenje. To je razgraničavanje javnih poslova između užih i širih teritorijalnih jedinica. Prilikom razgraničavanja poslova na ovaj način, često dolazi do problema. Vezani su uz pitanje treba li neki posao pripasti lokalnoj jedinici ili višem tijelu. Takvi slučajevi se rješavaju metodom opće/generalne klauzule ili metodom enumeracije. Opća klauzula propisuje da su svi poslovi lokalni osim onih koji su izričito propisom određeni kao poslovi od interesa za središnju državnu vlast. Opća klauzula potiče razvoj lokalne jedinice i preuzimanje većeg broja poslova, ali takav način djelovanja odgovara pretežito većim i razvijenijim jedinicama, dok na manje i slabije razvijene jedinice često zna djelovati negativno. Iskustvo je pokazalo sklonost manjih jedinica preuzimanju prevelikog broja poslova i projekata za koje nemaju mogućnosti. Metoda enumeracije ide u prilog manjim jedinicama. Njome se pojedinačno nabrajaju poslovi koji idu u djelokrug određene samoupravne jedinice, uzimajući u obzir njene potencijale. Ova metoda podrazumijeva odgovornost države u lokalnim jedinicama, a slabost joj je kočenje lokalne autonomije i težnja ka centralizmu (Koprić, 2006).

Jedinice lokalne samouprave mogu obavljati i poslove središnje državne uprave kada ih ona za to ovlasti. Za obavljanje lokalnih elemenata tih poslova osnivaju se ekspoziture u užim teritorijalnim jedinicama.<sup>8</sup> Stručni naziv za povjeravanje državnih upravnih poslova ekspoziturama je dekoncentracija vlasti. Takvi poslovi financiraju se iz središnje državne vlasti, a kako je ona i odgovorna za njihovo izvršenje obavljaju se pod posebnim nadzorom.

Upravno – teritorijalna podjela Republike Hrvatske nakon osamostaljenja bila je prepuna mana. Rađena je bez unaprijed pripremljenog plana i stručnih priprema. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi enumeracijom su se određivali poslovi županijama i općinama, dok je gradovima djelokrug bio određen metodom opće klauzule. Zakonske odredbe bile su loše napisane i gradovi su rijetko koristili mogućnost proširenja samoupravnog djelokruga. Veliki problem predstavljalo je dodjeljivanje istih poslova jedinicama koje su se razlikovale geografski, ekonomsko-financijski i po mnogim drugim stvarima. Ustav se mijenja 2000. godine. Konceptija lokalne samouprave preuzeta je iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Jedinice lokalne samouprave dobivaju na važnosti, povjera im se više poslova, omogućuje da svoje poslove prilagođavaju sebi, daje im se veća sloboda, a time i veća autonomija. Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi se opredjeljuje za metodu opće klauzule u određivanju samoupravnog djelokruga, a 2005. godine uvodi novinu u regulaciji statusa velikog grada. Veliki grad je gospodarsko, financijsko, kulturno, zdravstveno, prometno i znanstveno središte s više od 35 000 stanovnika. Za svoje je područje ovlašten obavljati gotovo sve poslove iz samoupravnog djelokruga županije (Koprić, 2006).

---

<sup>8</sup> Središnja državna uprava može neke od svojih poslova povjeriti na obavljanje jedinicama lokalne, odnosno regionalne samouprave pri čemu je dužna obavljati nadzor nad ispravnošću provedbe tog posla, dok je jedinica dužna obavljati povjereni posao po uputama Središnje državne uprave.

## 2.4. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave određuje se način financiranja tih jedinica. Cilj decentralizacije je samostalnost i neovisnost lokalnih i područnih jedinica. Preduvjet samostalnosti je financijska neovisnost. Ona se stječe vlastitim prihodima. Vlastiti prihodi jedinice samouprave su prihodi koje ona ostvaruje od vlastite imovine, te od vlastitih poreza i naknada. Idealna situacija bi bila kada bi svi gradovi i sve općine ostvarivali količinu vlastitih prihoda koja bi zadovoljavala sve njihove lokalne potrebe. U zajedničke prihode spadaju porez na dohodak, dobit i promet nekretnina. To su prihodi koje jedinica samouprave dijeli s državom i ti joj prihodi pripadaju samo u određenom postotku. Postotak zajedničkih prihoda koji pripada jedinici samouprave promijenio se je 2000. godine, kada se je povećao, ali ne mnogo, a, u 2001. godini su provedene značajnije promjene zakona, odnosno došlo je do preraspodjele zajedničkih poreza u korist jedinica lokalnih samouprava (Šutić, 2011).

Preraspodjela je rezultat prijenosa poslova državne uprave na jedinice lokalne i područne samouprave. Treći izvor prihoda jedinice samouprave su pomoći iz državnog i županijskog proračuna. Na primjer, županije koje imaju proračunski dohodak po glavi stanovnika manji od sedamdeset i pet posto nacionalnog prosjeka imaju pravo na dotacije iz državnog proračuna. Županije dodjeljuju dotacije iz svog proračuna općinama i gradovima kojima je dohodak po glavi stanovnika manji od sedamdeset i pet posto županijskog prosjeka. Ad hoc dotacije i dotacije za posebne namjene država izravno dodjeljuje općinama. Ad hoc dotacije su namjenska pomoć u određenim izvanrednim slučajevima. Dotacije za posebne namjene dodjeljuju se općinama koje su stradale u ratu ili općinama kojima je takva pomoć potrebna radi dovršenja projekata od posebne važnosti. Posljednji izvor prihoda jedinice samouprave su primici od zaduživanja. U to spadaju bankarski krediti, vrijednosnice i municipalne obveznice. Zaduživanje je moguće uz prethodnu suglasnost Vlade i to samo za kapitalne projekte i investicije koje se financiraju iz proračuna jedinice samouprave (Šutić, 2011).

Kada je riječ o prihodima jedinica lokalne samouprave, valja spomenuti još jednu njihovu podjelu. To je podjela na porezne, neporezne, pomoći i kapitalne prihode. Grad Zagreb, koji ima poseban status grada i županije ima vlastite poreze koji su identični vlastitim porezima regionalnih jedinica RH. To su porez na automate za zabavne igre, porez na nasljedstva i darove, porez na plovila i porez na cestovna motorna vozila. Vlastiti porezi svih ostalih gradova i općina se sastoje od poreza na korištenje javnih površina, poreza na tvrtku ili naziv, prireza porezu na dohodak, poreza na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima, poreza na neizgrađeno građevno zemljište, poreza na kuće za odmor, poreza na neiskorištene poduzetničke nekretnine i poreza na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište. Uz vlastite jedinicama lokalne i regionalne samouprave pripadaju u određenom omjeru i zajednički porezi. Tako 10% poreza na dohodak pripada županijama, 34% tog poreza pripada gradovima i općinama, a 47% Gradu Zagrebu. Porez na dobit također spada u zajedničke poreze i 10% tog poreza pripada županijama, 20% gradovima i općinama i 30% Gradu Zagrebu. Pravo na dio poreza na promet nekretninama ima samo Grad Zagreb, točnije pripada mu 60% tog poreza. (Šutić, 2011).

Najvažniji akt kada je riječ o financijskom poslovanju jedinice lokalne samouprave je proračun. Donosi ga predstavničko tijelo lokalne jedinice. Donosi se prije početka sljedeće kalendarske godine za period nadolazeće godine. Proračunom se nastoji utvrditi kojim će prihodima i primicima raspolagati jedinica samouprave, te koji će joj biti izdaci i rashodi u godini za koju se proračun izrađuje.<sup>9</sup> U nekim situacijama kada je očigledno da će doći do odstupanja u odnosu na planske parametre proračuna provodi se rebalans proračuna, kojim se po potrebi proračun smanjuje ili povećava. Rebalans kao i proračun donosi predstavničko tijelo lokalne samouprave i to po istom postupku. Godišnjim obračunom proračuna se iskazuje razlika između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda u odnosu na plan proračuna. Na kraju godine ga donosi predstavničko tijelo lokalne samouprave i objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

---

<sup>9</sup> Čl.87., Zakona o financiranju jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave kaže; „Predstavničko tijelo jedinice lokalne i regionalne samouprave samostalno ili na način određen statutom obavlja nadzor nad izvršavanjem proračuna i njenim financijskim poslovanjem te svrsishodnom uporabom sredstava što se proračunom raspoređuju za pojedine namjene. Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan na način utvrđen statutom nadzire financijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinice lokalne i područne samouprave glede namjene, opsega i dinamike korištenja proračunskih sredstava.

### 3. TERITORIJALNA ORGANIZACIJA I ODREĐIVANJE VELIČINE I STRUKTURE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Republika Hrvatska je teritorijalno podijeljena na lokalne i regionalne jedinice. Za njenu podjelu bio je zadužen zakonodavac. Jedan od zahtjeva teritorijalne podjele je bila obuhvatnost, odnosno potreba da se podjelom obuhvate sva područja Republike Hrvatske, što uključuje, uz gusto naseljena područja i ona rjeđe naseljena, pa čak i nenaseljena. Velika važnost se je davala stabilnosti granica lokalne samouprave. Smatralo se je da će stabilne granice pridonijeti lokal-patriotizmu, te da će stanovništvo potaknuti na djelovanje i samoinicijativno rješavanje pojedinih lokalnih pitanja (Ivanišević, 2006).

Zakonodavac je nastojao udovoljiti zahtjevu izjednačenosti lokalnih jedinica, što je zbog pitanja koja nameće ovaj zahtjev sam po sebi bilo iznimno teško. Zahtjev izjednačenosti podrazumijeva da sve lokalne jedinice moraju imati približno jednaku površinu, podjednak broj stanovnika, a jedinice iste razine moraju imati jednak djelokrug, ovlasti, prava, obveze i odgovornosti. Ovaj zahtjev podrazumijeva i da bi središnja tijela prema jedinicama iste razine trebala postupati na jednak način, te primjenjivati jednake nadzorne ovlasti. Krajnji cilj zahtjeva je isti stupanj samostalnosti svih lokalnih jedinica. Bitan element prilikom određivanja teritorijalnih granica predstavlja i zahtjev financijske samodostatnosti. Bilo je važno postići financijsku samostalnost svake pojedine lokalne jedinice. Poželjno je bilo da svaka jedinica stvara prihode dostatne za pokrivanje svojih rashoda i lokalnih potreba, kako bi intervencija središnjih tijela bila što manja, a time i neovisnost pojedine jedinice veća (Ivanišević, 2006).

Zahtjev dostupnosti lokalnih institucija i službi građanima indirektno ukazuje na potrebu formiranja manjih lokalnih jedinica u kojima je građanima lakše doći do lokalnih tijela, te na taj način sudjelovati u obavljanju poslova od lokalnog značaja. Samim time bi se udovoljilo i zahtjevu demokratičnosti u upravljanju. To je zahtjev koji smatra da građani trebaju sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima i formuliranju lokalne politike, a to sa sobom automatski donosi i provođenje demokratske kontrole nad radom lokalnih tijela vlasti (Ivanišević, 2007).



Prilikom određivanja veličine lokalnih jedinica, zakonodavac je nastojao udovoljiti u što većoj mjeri navedenim zahtjevima. Težina tog posla je proizlazila iz činjenice da su neki zahtjevi jasno ukazivali na potrebu osnivanja većih jedinica, dok je drugima lakše bilo udovoljiti osnivanjem manjih lokalnih jedinica. Za lakše objedinjavanje navedenih zahtjeva, zakonodavac je imao mogućnost poslužiti se dvjema metodama za određivanje veličine jedinica lokalne samouprave. To su metoda stupnjevanja i metoda povezivanja. Metoda stupnjevanja je prevagnula.

Ovo je metoda koja podrazumijeva dvije razine lokalnih jedinica, prvu i drugu.<sup>10</sup> U prvoj razini građani imaju priliku neposredno sudjelovati. Druga razina objedinjuje više jedinica prve razine, te obavlja poslove većeg značaja koji predstavljaju njihov zajednički interes. Također, druga razina komunicira sa tijelima središnje vlasti, te na taj način osigurava prenošenje informacija od tijela središnjih vlasti do nižih razina. Dobra strana ove metode je racionalna raspoređenost poslova između nižih i viših jedinica. Sustav nadzora viših jedinica nad nižima je pametno rješenje kojim se osigurava zakonitost rada lokalnih tijela i institucija, dok je zahtjevu demokratičnosti udovoljeno kroz pravo građana da biraju članove u predstavnička tijela jedinica. Mana ove metode je financijska nesamostalnost određenih manjih jedinica, koje se onda moraju potpomoći potporama viših jedinica, te time gube svoju neovisnost i samostalnost. Ipak, kada se zbroje sve mane i sve prednosti ove metode, može se doći do zaključka kako su prednosti daleko veće, te da je zakonodavac izabравši ovu metodu ispravno odlučio (Ivanišević, 2006).

---

<sup>10</sup> Radi se o već prije spomenutoj podjeli na općine i gradove, odnosno niži stupanj samouprave, koji je bliži građanima, te županije, odnosno viši stupanj samouprave koji objedinjuje više nižih samoupravnih jedinica lokalne samouprave i na taj način nadzire njihov rad.

### 3.1. TERITORIJALNA PODJELA REPUBLIKE HRVATSKE 1990. GODINE

Teritorij RH 1990.g. je bio podijeljen na 100 općina kojima je kasnije, odnosno 01. siječnja 1991.g. dodan i Grad Zagreb, koji je dobio status jedinstvene općine. Iako je 1990.g. važna jer označava sam početak prve faze razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj, u usporedbi sa predstojećim godinama, gotovo da i nema većeg značaja. Teritorijalna raspodjela RH u potpunosti je preuzeta od bivše države. Jedinice lokalne samouprave su zadržale svoje nazive, teritorije, te predstavničke i izvršne organe sa istim nazivima i organizacijskim strukturama. Skupštine, odnosno predstavnička tijela općina su birale svoja izvršna vijeća na čelu kojih su bili predsjednici. Kao i sve ostalo i sastav skupština je naslijeđen od prethodnog socijalističkog perioda. Svaka skupština je imala vijeće udruženog rada, društveno – političko vijeće i vijeće mjesnih zajednica. Važnost ove godine je u tome, što su tada provedeni prvi višestranački izbori. Na njima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica općina, te sabor (Koprić, 2010).

### 3.2. UPRAVNO TERITORIJALNE REFORME JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE 1992. GODINE

U socijalističkoj Hrvatskoj središta moći su bile velike općine. To su ostale i nakon osamostaljenja Republike Hrvatske. Novoj vlasti to nije bilo u interesu, te se je odlučila na upravno – teritorijalnu reformu 1992. godine. Zbog ratnih uvjeta koji su tada vladali i želje da se reforma provede što prije, provedena je bez odgovarajućih priprema. (Blažević, 2007).

Vlast je uspjela osigurati svrhu ove reforme kroz podjelu teritorija na županije. Velike općine su oslabile tako što su podijeljene na više manjih, čime se je broj općina povećao za četiri puta. Svaka županija obuhvaća određen broj općina i gradova. Županija je viši stupanj vlasti od svojih općina i gradova, te nad njima ima pravo provoditi nadzor. Župan je bitan element za uspostavu centralističkog upravljanja javnim poslovima. Svaka županija ima svog župana kojeg bira županijska skupština, ali svaki izbor mora potvrditi Predsjednik Republike.

Prema tome župani su imali dvije uloge, jednu kao predstavnika državne vlasti i drugu kao lokalnog dužnosnika. Među tim dvjema ulogama, uloga predstavnika državne vlasti je bila daleko snažnija. Kako su općine bile manje, kao i neki gradovi, mogućnost samostalnog financiranja im je bila otežana. Često su tražili pomoć države, te je država na taj način stjecala pravo nadzora nad njima.

### 3.3. PROCES DECENTRALIZACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE KROZ USTAVNE PROMJENE 2000. GODINE

Temelj za početak decentralizacije jedinica lokalne samouprave su ustavne promjene koje su se dogodile 2000. godine. Važan je članak 4 Ustava koji jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu, te smatra da bi lokalna samouprava trebala biti protuteža središnjoj vlasti.<sup>11</sup> U ovom razdoblju se nastojalo poništiti učinke teritorijalnih reformi iz 1992. godine, odnosno želio se je prekinuti centralistički odnos između središnje državne vlasti i jedinica lokalne samouprave. U svrhu toga smanjuju se ovlasti koje imaju središnja državna tijela, a župan postaje prvenstveno lokalni dužnosnik (Blažević, 2007).

Za promjenu Ustava u Saboru je glasalo 106 zastupnika, dok je njih 35 bilo protiv promjene, a 1 zastupnik je ostao suzdržan. Hrvatski parlament je preimenovan i tako postaje Hrvatski Sabor. Uz to Sabor je sada dvodomno tijelo. Ustavne promjene zahvaćaju i Županijski dom. On sada suodlučuje u zakonima koji se odnose na pitanja ljudskih prava, izborni sustav i djelokrug tijela državne uprave. Pravo suspenzivnog veta koje je Županijski dom imao i prije sada je ograničeno samo na slučaj povrede prava jedinica lokalne i regionalne samouprave u zakonima koje taj dom nije donio sa Zastupničkim domom Sabora. Mijenjaju se odredbe po kojima se može raspustiti Zastupnički dom. To i dalje može učiniti predsjednik države ali pod novim uvjetima, to jest u slučaju da na zahtjev Vlade da joj se

---

<sup>11</sup> Čl. 4., Ustava RH kaže; „U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu(regionalnu) samoupravu.

izglasa povjerenje Dom to ne učini (izglasa joj nepovjerenje), ili ako u roku 120 dana Dom ne donese državni proračun. Ustav razrađuje pitanja o lokalnoj i regionalnoj, odnosno područnoj samoupravi. Ravnopravnost spolova se uvodi u uredbe o temeljnim vrednotama. Uređuje se i referendumsko pitanje. Sabor je dužan raspisati referendum o važnijim pitanjima ako to od njega svojim potpisima zatraži 10% birača Hrvatske. Ustavom se uređuje i pravo manjina. Uvodi se pozitivna diskriminacija za manjine na temelju koje dobivaju posebno biračko pravo. Važnost ovih promjena leži i u činjenici da je sa njima zamijenjen polupredsjednički sustav sa čistim parlamentarnim (Smerdel, 2001).

### 3.3.1. Načelo supsidijarnosti

Načelo supsidijarnosti istaknuto je i u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Članak 4, stavak 3, kaže „Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.“ Vidljivo je kako se nastoji postići raspodjela poslova na više razina, što je karakteristika načela supsidijarnosti. Želi se istaknuti primat nižih razina i to na svrhovit način. Svakoj vlasti se dodjeljuje posao koji je po svojoj problematici najbliži toj vlasti. Tako se teži postizanju maksimalne učinkovitosti javnih vlasti. Ovo načelo prvi se puta pojavljuje u enciklici *Quadragesimo Anno*, pape Pia XI.

Sagledamo li ustroj katoličke crkve, zamijetit ćemo kako je ovo načelo za nju od iznimne važnosti. U mnogim javnim istupima Crkva daje i svoje mišljenje o uređenju države i društva, pa tako i o načelu supsidijarnosti. Naime, Katolička Crkva veliku važnost daje pojedincu. Smatra kako se pojedinac mora uključiti u društveni život i kako mu i država mora dopustiti sudjelovanje u svom radu i odlučivanju. Crkva pojedinca smatra važnim jer on može riješiti probleme na nižim razinama, dok se ona za to vrijeme može baviti većim problemima i upravljanjem zajednicom i smatra da bi i države trebale postupati na jednak način. Smatra kako nije dobro uplitanje viših tijela u rad nižih, te da se supsidijarnost treba provoditi u

potpunosti. Ipak, crkveni dužnosnici su zamijetili kako prilikom obavljanja poslova na nižim razinama može doći do pogrešaka i zastoja. Njihovo mišljenje je da se tom problemu može doskočiti, tako da se u iznimnim slučajevima dopusti uplitanje viših vlasti u rad nižih, ali pod uvjetom da to uplitanje bude u vidu pomoći, otklanjanja problema i osposobljavanja za daljnji samostalni rad, ni u kojem slučaju u vidu stalnog kontroliranja i gušenja samoinicijativnog djelovanja nižih razina i pojedinaca. Katolička Crkva smatra kako bi se država po načelu supsidijarnosti trebala graditi od pojedinca, manjih zajednica, nižih vlasti prema višim razinama, i tako redom do vrha, dok bi država bila posljednja instanca. Koliko je ovo načelo važno za Crkvu govori i papa Pio XI u enciklici *Quadragesimo anno* iz 1931. g. U njoj je papa naglasio važnost snažnog hijerarhijskog organiziranja u državi, kao temelja za obavljanje poslova različitih zahtjevnosti na razinama koje odgovaraju zahtjevima određenog posla. Papa je istaknuo kako se država treba posvetiti svom poslu i ostaviti nižim razinama manje važne poslove koje one mogu obavljati, kako ti poslovi ne bi oduzimali vrijeme državi i sprječavali je u obavljanju važnijih poslova, koje samo ona može obavljati (Glas Koncila, 2004).

Bivši članak 5, stavak 3, Ugovora Europske zajednice također spominje supsidijarnost i situacije u kojima se ovo načelo treba primjenjivati. Prema njemu Unija smije djelovati samo u situacijama kada države članice na svojim središnjim, regionalnim ili lokalnim razinama ne bi mogle riješiti određeno pitanje, odnosno ako bi ga Unija mogla riješiti učinkovitije i bolje nego država članica. Prilikom primjene načela supsidijarnosti Institucije Unije su dužne postupati kako je to predviđeno u Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

### 3.3.2. Načelo solidarnosti

Zajedno sa načelom supsidijarnosti načelo solidarnosti tvori temeljna načela lokalne samouprave u RH. Definira se kao obveza države da financijski pomaže slabijim jedinicama lokalne samouprave. Ipak, ovo načelo nije prerogativ države, te ga na svojim područjima

mogu primjenjivati i županije, te općine i gradovi.<sup>12</sup> Načelo solidarnosti može se objasniti na primjeru državnih dotacija. Postoje županije koje vidno zaostaju u razvoju za većinom ostalih županija. Točnije rečeno, proračunski dohodak po glavi stanovnika im je manji od 75% nacionalnog prosjeka, pa im država u svrhu izjednačavanja financijskog položaja i obveza dodjeljuje dotacije iz državnog proračuna. Zbog istih razloga i županije dodjeljuju dotacije gradovima i općinama kojima je dohodak po glavi stanovnika manji od 75% županijskog prosjeka, što sam već spomenuo u poglavlju 2.4. (Šutić, 2011).

Ulaskom Hrvatske u EU, postajemo dijelom njene regionalne politike koja se temelji na načelu solidarnosti. Unija sredstva prikuplja uglavnom od svojih najbogatijih članica, te ih raspodjeljuje na regije koje su slabo razvijene. Radi se o oko 35% proračuna unije. Sredstva se koriste kako bi se oživjela industrijska područja u propadanju, smanjila nezaposlenost mladih ljudi i pomoglo naći posao duže nezaposlenima, te kako bi se modernizirala i razvila poljoprivreda u ruralnim zaostalim područjima. Načelo solidarnosti EU provodi pomoću kohezijskog fonda i strukturnih fondova.

Kohezijski fond je uspostavljen radi financiranja infrastrukturnih projekata u EU na području prometa i zaštite okoliša. Pristupanjem Uniji postao je dostupan i RH. Hrvatska će tako imati na raspolaganju čak 8 milijardi eura iz ovog fonda i to u razdoblju od 2014., pa do 2020.g. Primarni cilj Kohezijskog fonda je promicanje održivog razvoja, a to čini jačanjem ekonomske i socijalne kohezije u EU. Također, u svakoj državi članici se nastoji postići ravnoteža između ulaganja, infrastrukture i investicija. Među korisnicima ovog fonda najčešće se pojavljuju tijela javnih vlasti, a razlog tomu leži u činjenici kako je u fondu uglavnom riječ o financiranju velikih nacionalnih projekata. Poslovni sektor može imati koristi od fonda na način što može sudjelovati u postupcima javne nabave za isporuku dobara i usluga, te obavljanje građevinskih radova, izradu stručnih studija i slično. Sredstva Kohezijskog fonda koriste se kako bi se pomoglo ekonomijama s niskom razinom ugljičnog dioksida, kako bi se pomoglo članicama prilagoditi na klimatske promjene i spriječiti nastajanje štetnih posljedica istih, kako bi se zaštitio okoliš i promicala učinkovitost resursa, te za promicanje održivog

---

<sup>12</sup> Ovo načelo indirektno se spominje i u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. St.5., čl.9., kaže; „Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu.

prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim infrastrukturnim mrežama. Prilikom korištenja sredstava ovog fonda imaju samo članice čiji je bruto domaći proizvod ispod 90% prosjeka Europske zajednice i koje primjenjuju nacionalni program konvergencije prema gospodarskoj i monetarnoj uniji.

Strukturne fondove čine Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond. Europski fond za regionalni razvoj financira infrastrukturne i proizvodne investicije. Nastoji potaknuti razvoj malog i srednjeg poduzetništva, te razvoj lokalnih zajednica. Jedan od primarnih ciljeva je i stvaranje radnih mjesta. Krajnji cilj je smanjivanje razlika u razvoju između regija unutar EU uz jačanje ekonomske i socijalne kohezije. Europski socijalni fond nastoji spriječiti nezaposlenost pružanjem mogućnosti obrazovanja i usavršavanja nezaposlenima. Nastoje se smanjiti razlike u napretku i životnom standardu, kako u državama članicama, tako i u njihovim regijama, a uz to se promiče gospodarska i socijalna kohezija. Svim ovim navedenim fondovima EU koordinira Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU.

### 3.4. KOMPARATIVNI PREGLED BROJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE OD 1990. DO 2012. GODINE

Od osamostaljenja pa do danas broj jedinica lokalne samouprave promijenio se više puta. Propisi koji uvjetuju postojanje lokalne jedinice davali su mogućnost širokog tumačenja, što je često išlo u prilog osnivanju novih jedinica. U ovom podnaslovu ću stoga nastojati objasniti te učestale promjene u lokalnoj samoupravi, kao i njihovu opravdanost i razloge nastajanja velikog broja lokalnih jedinica. Prva promjena u broju jedinica dogodila se već samim početkom 1991.g., kada je postojećem broju od sto općina dodan Grad Zagreb. Prve veće promjene dogodile su se 1993.g. kada je uveden sustav gradova i općina. U ovoj godini je osnovano 418 općina i 69 gradova, među kojima je i Grad Zagreb sa posebnim statusom. Prosječna općina ima 4.734 stanovnika, a prosječni grad 28.124 stanovnika. Populacijskom kriteriju za stjecanje statusa grada su dodani još neki, te su na temelju njih nastala 33 grada, točnije rečeno 19 gradova je svoj status dobilo po administrativnom kriteriju, a 14 zbog posebnih razloga. Po osnovnom populacijskom kriteriju status grada je dobilo tek 35 gradova. Daljnju transformaciju lokalne samouprave najbolje se može predočiti uz sljedeće tablice;

Tablica 1., Porast broja lokalnih jedinica u Hrvatskoj

| Godina | Općine | gradovi | Ukupno jedinice lokalne samouprave |
|--------|--------|---------|------------------------------------|
| 1993.  | 418    | 68 + 1  | 486 + 1                            |
| 2006.  | 429    | 126 + 1 | 555 + 1                            |

(Izvor; Hrvatska Javna Uprava, 2010)

Tablica 2, Porast broja gradova u Hrvatskoj

| Godina | populacija | sjedišta | iznimke | Ukupno |
|--------|------------|----------|---------|--------|
| 1993.  | 35         | 19       | 14      | 68     |
| 1998.  | 52         | 19       | 51      | 122    |
| 2006.  | 53         | 19       | 54      | 126    |

(Izvor; Hrvatska Javna Uprava, 2010)



Tablica 2 prikazuje kako se najviše promjena dogodilo u razdoblju od 1993. do 1998.g. Osnovana su 54 nova grada. Dakle, 1998.g. su ukupno postojala 122 grada, a posebno zanimljivo što ova tablica prikazuje je način na koji su tada postojeći gradovi dobili svoj status. Od ukupnog broja gradova samo je njih 52-je osnovano na temelju populacijskog kriterija, dok je 19 status dobilo na temelju toga što su sjedišta županija, a čak 51 grad je gradom postao iz kulturnih, povijesnih, gospodarskih ili drugih razloga. Izraženo u postocima 42.62% gradova je osnovano na populacijskom kriteriju, 15.57% na kriteriju sjedišta i 41.80% na kriteriju iznimke. Vidljivo je kako je zakonodavac prilikom dodjeljivanja statusa grada dosta široko tumačio propise pa je broj gradova osnovanih na populacijskom kriteriju mali u odnosu na one osnovane prema ostalim kriterijima. Ukupno je čak 57,38% gradova bilo osnovano prema ostalim kriterijima. Prosječan grad u ovoj godini je imao 20.353 stanovnika, što je znatno manje u odnosu na prosječan grad iz 1993.g. sa 28.124 stanovnika. Jedan od razloga je zasigurno i spomenuto smanjenje postotka gradova koji su osnovani po populacijskom kriteriju. Za usporedbu, broj gradova koji je po populacijskom kriteriju osnovan 1993.g. je iznosio 51.47% od ukupnog broja gradova koji su postojali te godine.

Tablica 1 koristi širi vremenski period kako bi objasnila promjene u lokalnoj samoupravi, ali uzimajući u obzir oba njena stupa. Usporedba rasta broja općina i gradova u periodu od 1993. do 2006.g. ukazuje na veliko odstupanje u povećanju broju općina od povećanja broja gradova. Uzimajući u obzir činjenicu da u 2006.g ima samo 11 općina više nego u 1993.g., a gradova 58 više nego u 1993.g., možemo ipak zaključiti kako se kroz povijest lokalna samouprava više promijenila kroz gradove nego kroz općine.

Uspoređujući 1993. sa 2010.g. možemo vidjeti kako razlog slabijem povećanju općina nego gradova djelomično leži u činjenici da je u periodu između ove dvije godine 58 općina dobilo status grada, dok ih je osnovano 69. Ukupno je 1993.g. postojalo 486 lokalnih jedinica plus Grad Zagreb, dok 2010.g. taj broj iznosi 555 lokalnih jedinica plus Grad Zagreb. Drugim riječima broj jedinica lokalne samouprave je povećan za 14.20% (Šutić, 2011).

Danas u Hrvatskoj imamo 555 jedinica lokalne samouprave, od kojih 428 općina i 127 gradova. Grad Zagreb je zadržao poseban status grada i županije. U budućnosti će se ovaj broj mijenjati čemu će uvelike pridonijeti regionalizacija za koju mnogi stručnjaci smatraju da je neizbježna.

#### 4. EKONOMSKO – POLITIČKA ODRŽIVOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ekonomsko – politička održivost jedinica lokalne samouprave u trenutnom obliku je kratkog vijeka. Sve više se ukazuje na potrebu regionalizacije lokalne samouprave. Razlozi su financijske, političke i ekonomske prirode. Sadašnjoj strukturi lokalne samouprave se zamjera njena neučinkovitost. Mane koje joj se pripisuju su pretjerana složenost, neprestano mijenjanje, neracionalnost i centralizam kojeg se nije uspjela riješiti. Svrha regionalizacije, koja je po svemu sudeći, neizbježna, je pretvoriti jedinice lokalne samouprave u svrsihodne pokretače lokalnog života i razvoja. Regionalizacijom bi se broj jedinica lokalne samouprave smanjio, što ne odgovara pojedinim političkim opcijama, ali u nekim slučajevima ni građanima pojedinih jedinica. Navest ću jedan od primjera regionalnog ustroja kojim bi se RH podijelila na pet regija koje bi sve zajedno imale 150 do 300 općina. Tako bi se zamijenila sadašnja podjela na županije i Grad Zagreb, te bi se broj općina značajno smanjio. Predviđanja su da bi takvom podjelom teritorija jedinice lokalne samouprave imale veće ovlasti, trošile veći postotak ukupnih proračunskih prihoda, a sve s ciljem obavljanja većeg broja lokalnih poslova na učinkovitiji način. Svih pet regija bi imale podjednak broj stanovnika. Najviše stanovnika bi imala Slavonska regija, ukupno 950 000, slijedile bi ju Zagrebačka regija sa 900 000 stanovnika i Dalmatinska regija sa 860 000 stanovnika, dok bi Središnja Hrvatska i Istarsko Primorska regija imale svaka po 750 000 stanovnika. Ovakvom podjelom županije bi izgubile statuse jedinica samouprave i postale bi okruzi pojedinih regija. Teritorijalnu podjelu RH na ovaj način prihvaća i NUTS kategorizacija EU (Šutić, 2011).<sup>13</sup>

Ulaskom Hrvatske u EU sve se više govori o regionalizaciji. Očito je da će se morati provesti zbog načina na koji EU djeluje i surađuje sa zemljama članicama. Potrebna je zbog administrativnih razloga i davanja političke važnosti regijama. Uz to, Unija se u velikoj mjeri oslanja na načelo supsidijarnosti. Teži se k tomu, da svaka zemlja članica sama rješava većinu svojih unutarnjih problema i pitanja, te da svoje potrebe u najvećoj mjeri može podmiriti vlastitim приходima. Također, Unija zahtijeva primjenjivanje načela supsidijarnosti unutar zemalja članica. Cilj načela je izbjeći centralistički način upravljanja i u što većoj mjeri

---

<sup>13</sup> NUTS – „hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama Europske unije – stvoren je radi uspoređivanja regija unutar Europe“.

upravljanje državom svesti na policentrizam. Unija vidi svaku od pet predviđenih regija RH kao samostalnu cjelinu koja je financijski neovisna. Uz to, uz njenu pomoć, svaka bi regija kreirala svoju razvojnu politiku, u gospodarskom, socijalnom i kulturnom smislu. Kako bi prilikom kreiranja regija Hrvatska ostvarila sve što se od nje traži, morat će uzeti u obzir sve ove navedene kriterije. U svakoj regiji će se nastojati dati na važnosti njenim gradovima, u upravnom i političkom smislu. Za njih će se precizno definirati populacijski i teritorijalni kriteriji, dok će županije biti pretvorene u okruge, kako ne bi smetale razvoju gradova (Šutić, 2011).

Već sada je jasno da nova teritorijalna podjela neće biti lak zadatak. Različitim stajalištima glede toga pitanja će se morati doskočiti ranijom izradom preciznih programa regionalizacije, koji će morati imati dobre argumente za svoju opravdanost. Zadatak novostvorenih regija bit će i zaustavljanja trenutno vrlo popularne depopulacije pojedinih područja. Ipak, RH ima priliku učiti na tuđim greškama i iskustvima. U slučaju ostalih zemalja članica Unije praksa je pokazala kako su najučinkovitije velike regije. One su svojom ekonomskom snagom i samostalnošću ispunile svrhu regionalizacije. Većina zemalja koja je uspješno provela regionalizaciju je imala dobru podlogu u smislu prethodno kvalitetno odrađenih normativnih, socijalnih, institucionalnih i cost – benefit analiza, stoga se ovakav pristup može preporučiti i Hrvatskoj (Šutić, 2011).

#### 4.1. PREDNOSTI I NEDOSTATCI FRAGMENTACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Prema popisu održanom u 2011.g. Hrvatska ima 4.284.889 stanovnika. Površina svih njenih županija i Grada Zagreba iznosi 56.594 km<sup>2</sup>. Unutar navedene površine nalazi se Grad Zagreb, koji ima poseban status i još 555 jedinica lokalne samouprave. Svi ovi podaci upućuju na visok stupanj fragmentacije lokalne samouprave u RH sa čime se slažu i mnogi stručnjaci javne uprave. Nakon što se proteklih dvadeset godina broj jedinica lokalne samouprave mijenjao više puta, te na kraju dosegao današnju brojku, teritorijalna podjela Hrvatske izgleda ovako;

Tablica 3., Županije, gradovi i općine RH

| Županija                            | Površina<br>km <sup>2</sup> | Broj<br>stanovnika | Broj gradova i<br>općina<br>(gradova/općina) |
|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------|--|
| Zagrebačka županija                 | 3.060                       | 317.606            | 34 (9/25)                                    |
| Krapinsko-zagorska<br>županija      | 1.229                       | 132.892            | 32 (7/25)                                    |
| Sisačko-moslavačka<br>županija      | 4.468                       | 172.439            | 19 (6/13)                                    |
| Karlovačka županija                 | 3.626                       | 128.899            | 22 (5/17)                                    |
| Varaždinska županija                | 1.262                       | 175.951            | 28 (6/22)                                    |
| Koprivničko-<br>križevačka županija | 1.748                       | 115.584            | 25 (3/22)                                    |
| Bjelovarsko-bilogorska<br>županija  | 2.640                       | 119.764            | 23 (5/18)                                    |
| Primorsko-goranska<br>županija      | 3.588                       | 296.195            | 36 (14/22)                                   |
| Ličko-senjska županija              | 5.353                       | 50.927             | 12 (4/8)                                     |
| Virovitičko-podravska<br>županija   | 2.024                       | 84.836             | 16 (3/13)                                    |

|                                 |        |           |            |
|---------------------------------|--------|-----------|------------|
| Požeško-slavonska županija      | 1.823  | 78.034    | 10 (5/5)   |
| Brodsko-posavska županija       | 2.030  | 158.575   | 28 (2/26)  |
| Zadarska županija               | 3.646  | 170.017   | 34 (6/28)  |
| Osječko-baranjska županija      | 4.155  | 305.032   | 42 (7/35)  |
| Šibensko-kninska županija       | 2.984  | 109.375   | 20 (5/15)  |
| Vukovarsko-srijemska županija   | 2.454  | 179.521   | 31 (5/26)  |
| Splitsko-dalmatinska županija   | 4.540  | 454.798   | 55 (16/39) |
| Istarska županija               | 2.813  | 208.055   | 41 (10/31) |
| Dubrovačko-neretvanska županija | 1.781  | 122.568   | 22 (5/17)  |
| Međimurska županija             | 729    | 113.804   | 25 (3/22)  |
| Grad Zagreb                     | 641    | 790.017   | 1 (1/-)    |
| UKUPNO:                         | 56.594 | 4.284.889 |            |

(Državni zavod za statistiku)

Prof. Ivan Koprić, stručnjak za javnu upravu, često ističe da je ovakav način podjele teritorija pretjerano fragmentiran. Svoje mišljenje obrazlaže činjenicom da se velik broj lokalnih jedinica nije u stanju samostalno financirati, a taj broj nije mali, iznosi čak 55% jedinica lokalne samouprave u RH. Prema njegovom mišljenju zbog pretjerane fragmentiranosti dolazi do niza drugih problema. Sustav postaje kadrovski nesposoban, pružanje javnih usluga je otežano u smislu da je njihova kvaliteta snižena, a u nekim slučajevima pružanje tih usluga nije ni moguće. Krajnji zaključak prof. Koprića je da fragmentiranost onemogućuje efikasnost lokalne samouprave, a time ona drastično gubi na važnosti (Koprić, 2010).

Prednosti fragmentacije bi se mogle kriti u malim lokalnim jedinicama koje je karakteriziraju. Značajka takvih jedinica je mali broj stanovnika, a manji broj ljudi se lakše međusobno upoznaju i dolazi do lakšeg stvaranja zajedničkih interesa. Građani će lakše doći do lokalnih institucija i službi u malim lokalnim jedinicama, a time je i zadovoljavanje njihovih potreba i interesa u velikoj mjeri olakšano. U takvom okruženju gdje se ljudi međusobno lako upoznaju, često surađuju i viđaju dolazi do jačanja ljudskih veza, odnosno pojave lokal-patriotizma koji potiče solidarnost među građanima. Prednošću se može smatrati i manji upravni aparat, u kojem su zaposleni lokalni ljudi, koji su tako manje skloni neprofesionalnom ponašanju prema korisnicima usluga, koji su ujedno njihovi sumještani (Blažević, 2007). Jedna od važnijih prednosti malih jedinica je neposredna demokracija. Prosječni stvarni utjecaj građana je veći kod manjih jedinica. Moglo bi se reći da građani manjih lokalnih jedinica imaju više mogućnosti za sudjelovanje u donošenju odluka i upravljanje lokalnim poslovima. Blizak odnos građana i lokalnih vlasti krije još jednu prednost, građani na taj način imaju mogućnost kontrolirati vlast u većoj mjeri i time se automatski smanjuje mogućnost deformacije lokalne vlasti.

## 4.2. PREDNOSTI I NEDOSTATCI REGIONALIZACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Glavna prednost regionalizacije lokalne samouprave RH u odnosu na njen trenutno fragmentirani ustroj je smisljeno povezivanje cijelog teritorija u približno jednake cjeline. Svrha tih cjelina je smanjenje razlika između siromašnih i bogatijih lokalnih i regionalnih jedinica, davanje jednake mogućnosti razvoja svim dijelovima Hrvatske, približno jednaka gospodarska i ekonomska razvijenost zemlje u svim regijama. Regionalizacija je nužna i zbog iskorištavanja novca iz fondova EU. Od Hrvatske kao članice EU se očekuje smanjivanje gospodarskih i ekonomskih razlika unutar vlastitih granica, što se jedino može postići kvalitetnim preustrojem teritorija u NUTS regije, to jest stvaranjem većih regija smislenim geografskim povezivanjem jačih jedinica sa onim slabijima, vodeći pri tome računa i o podjednakom broju stanovnika unutar tih regija, a takve veće i jače regije mogu kreirati svoju razvojnu politiku i u skladu sa njom aplicirati za iskorištavanje sredstava iz EU fondova (Šutić, 2011). Hrvatska je podjelu teritorija na statističke regije dužna prijaviti Eurostatu.<sup>14</sup> Eurostat je prvi put 2005.g. prihvatio jedan od prijedloga RH. Prema tom prijedlogu Hrvatska bi bila podijeljena na četiri regije, točnije rečeno, na Središnju Hrvatsku, Zagrebačku regiju, Jadransku Hrvatsku i Istočnu Hrvatsku. Ovakvoj podjeli su se našle zamjerke te je Eurostatu poslan novi prijedlog koji je prihvaćen 2007.g., a u njemu su navedene tri statističke regije. Bile su to Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i istočna Hrvatska, te Jadranska Hrvatska. Iako se nije o tome u medijima izjašnjavala, Vlada je očito bila nezadovoljna i s ovim načinom podjele teritorija, te je tako od 01.07.2013.g., odnosno od ulaska u EU za Hrvatsku obvezna podjela na dvije statističke regije. To su Kontinentalna Hrvatska i Jadranska Hrvatska.

---

<sup>14</sup> Puni naziv Eurostata je Statistički ured Europskih zajednica. Glavna zadaća mu je prikupljanje i objavljivanje statističkih podataka iz država članica, država izvan Europske unije i međunarodnih organizacija, a sve to u svrhu informiranja institucija Europske unije kako bi one mogle pratiti učinak politika Zajednice.

Slika 1., Statističke regije RH



(Izvor; www.jutarnji.hr, 01.02.2015.g.)

Podjelu prikazanu na slici se opravdava činjenicom da pruža mogućnost povlačenja veće količine sredstava iz EU fondova nego što bi se to moglo učiniti sa podjelom na tri regije. U podjeli na tri regije posebno problematičan status je imala Sjeverozapadna regija koju je pojeo razvijeni Zagreb, te je sa njim brzo dostigla 75% BDP, sa čime bi izgubila mogućnost korištenja novca iz fondova EU. Spajanjem Sjeverozapadne i Panonske Hrvatske u jednu regiju, odnosno stvaranjem Kontinentalne regije prosječni BDP pada i tako se stvaraju uvjeti za duže korištenje fondovskih sredstava.

Na nedostatke ovakvog ustroja RH uglavnom upućuju pojedinci, ali gledajući iz perspektive dobrobiti samo jednog grada, odnosno županije, a ne iz perspektive dobrobiti za



cijelu državu kao što to zahtijeva EU. Jesu li njihovi argumenti opravdani ili ne pokazat će nadolazeće vrijeme u kojem bismo trebali povući novčana sredstva i način na koji će se ta sredstva rasporediti unutar svake regije. Zabrinutost su iskazali vladajući u Gradu Osijeku, tvrdeći kako postoji mogućnost da će većina novca pripasti Zagrebu i razvijenim sjeverozapadnim regijama, dok će Osijek ostati zakinut za novčanu pomoć EU.

Centar za politološka ispitivanja ističe dobru i lošu stranu ove podjele. Dobra strana je mogućnost većeg privlačenja novca. Loša strana se ogleda u lošem položaju trenutno slabo razvijenih područja, osobito izraženih u Kontinentalnoj Hrvatskoj. Razlike u razvoju županija unutar Kontinentalne Hrvatske su velike, osobito se osjete između siromašnih istočnih i bogatijih zapadnih županija. Napominje se kako stapanje tih županija ne ide u prilog razvoja siromašnih dijelova, već suprotno, naglašava se heterogenost u stupnju gospodarskog razvitka. Zapadnom dijelu regije se pruža veća mogućnost razvoja nego istočnom i tako se produbljuju razlike. Sve to nije u skladu s politikom koju Unija želi u zemljama članicama te CPI ukazuje na potrebu rješavanja problema unutar Kontinentalne Hrvatske putem suradnje kvalificiranih stručnjaka akademske zajednice i aktualne Vlade.

## 5. ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava je razina vlasti najbliža građanima, drugim riječima predstavlja različite organizirane načine kojima građani lokalne zajednice na vlastitu odgovornost uređuju određene javne poslove i njima upravljaju. Jedinicama lokalne samouprave se smatraju gradovi i općine i njima je djelovanje uređeno Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi. Povijesni razvoj lokalne samouprave na teritoriju današnje Hrvatske može se pratiti već od trinaestog stoljeća. Nagli razvoj započinje u dvadesetom stoljeću. Razvoj lokalne samouprave u samostalnoj Hrvatskoj dijeli se na tri faze. Prva faza započinje osamostaljenjem RH i traje do 29. prosinca 1992.g. kada počinje druga faza. Treća faza započinje 2000.g. To je godina u kojoj se mijenjao Ustav. Među promjenama su bile i one koje su uvelike značile za daljnji razvoj lokalne samouprave. Hrvatska je te godine zamijenila polupredsjednički sa čistim parlamentarnim sustavom.

Gradovi su zamišljeni kao urbane, a općine kao ruralne jedinice lokalne samouprave, iako u praksi ima slučajeva u kojima gradovi imaju izraženih obilježja općina i suprotno, do čega je najčešće dolazilo zbog širokog tumačenja propisa za dodjeljivanje statusa grada ili općine. Gradovi i općine svoje unutarnje ustrojstvo i način rada uređuju statutom, a to im je i najvažniji akt kojeg donose. Od 2000.g. poslovi svih lokalnih jedinica određuju se metodom opće klauzule. Način financiranja jedinica lokalne samouprave detaljno je razrađen u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave.

Teritorijalna podjela je Hrvatskoj kroz povijest njene samostalnosti predstavljala velik problem. Najprije je preuzela model od bivšeg sustava kojeg se je 1992.g. pokušala riješiti. Zbog raznih razloga, kao što su povijesni, politički i ekonomski broj jedinica lokalne samouprave ubrzano je rastao, što je sa sobom nosilo više problema nego prednosti. Kao velika mana ovakvog djelovanja pojavio se centralistički ustroj lokalne samouprave. Taj problem se je nastojao riješiti Ustavnim promjenama 2000.g. Hrvatska prihvaća načelo supsidijarnosti, ono zagovara smislenu i svrhovitu raspodjelu poslova na niže razine i pojedince, a to uništava centralizam kojeg se i želi riješiti. Prihvaća se i načelo solidarnosti koje u suštini zagovara financijsku pomoć slabijim jedinicama i smanjivanje razlika između bogatih i siromašnih područja. Najveće promjene u broju jedinica lokalne samouprave

dogodile su se u razdoblju od 1993. do 2006.g. Osnivali su se pretežito gradovi, a značajno je da ih je relativno mali broj osnovan po populacijskom kriteriju.

Hrvatska je 01.07.2013.g. pristupila EU. Osim mnogih pogodnosti koje može ostvariti zahvaljujući tome, čekaju ju i novi poslovi. Regionalizaciju teritorija je bila dužna obaviti prije ulaska, što je i učinila. Tako je RH danas podijeljena u dvije NUTS regije. To su Kopnena i Jadranska Hrvatska. Svrha regionalizacije je smanjivanje razlike između razvijenih i nerazvijenih dijelova Hrvatske i davanje jednake mogućnosti za razvoj svim njenim dijelovima. Uz to, regionalizacija je preduvjet za povlačenje novca iz EU fondova i glavni kriterij prilikom regionalizacije je bio podijeliti teritorij RH na način kojim se omogućuje ulazak što većih sredstava u RH.

Branke Fajdetic

## LITERATURA

1. Blažević R., Upravna znanost, Rijeka, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, 2007.
2. Ivanišević S., Teritorijalna osnova lokalne samouprave, Javna uprava, 2006.
3. Ivanišević S., Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, Hrvatska javna uprava, 2007.
4. Koprić I., Djelokrug lokalne i područne(regionalne) samouprave, Javna uprava, 2006.
5. Koprić I., Lokalna samouprava – skripta, 2007.
6. Koprić I., Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, 2010.
7. Smerdel B., Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske, Nova ustavna rješenja i njihovi izgledi, 2001.
8. Šutić B., Državno i političko uređenje Republike Hrvatske, Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću – Hrvatska sveučilišna naklada, 2011.

## PRAVNI IZVORI

1. Ustav RH (NN 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 lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00)
3. Zakon o lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07,

125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13)

4. Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98, 69/99)
5. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94)
6. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 10/97, 124/97, 50/98, 60/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03)
7. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13)
8. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (ETS 122)
9. Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih zajednica i vlasti (ETS 106)
10. Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14)
11. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave (NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 44/06, 109/07)
12. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08,

25/12, 147/14)

13. Lisabonski ugovor,

<http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

14. Načelo supsidijarnosti,

[http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com\\_php&Itemid=41&news\\_ID=1917](http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com_php&Itemid=41&news_ID=1917)

15. Kohezijski fond,

<http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond>

16. Strukturni i investicijski fondovi,

<http://www.strukturnifondovi.hr/eu-fondovi>

17. Vlada odlučila, Europska unija odobrila, Hrvatska se dijeli u dvije regije: Kontinentalna i Jadranska,

<http://www.jutarnji.hr/hrvatska-u-dvije-regije--kontinentalna-i-jadranska/1050208/>

18. Županije, površina, stanovništvo, gradovi, općine i naselja, popis 2011,

[http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H02\\_02/H02\\_02.html](http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H02_02/H02_02.html)

## POPIS TABLICA

1. Tablica 1., Porast broja lokalnih jedinica u Hrvatskoj, str. 22.
2. Tablica 2., Porast broja gradova u Hrvatskoj, str. 22.
3. Tablica 3., Županije, gradovi i općine RH, str. 26.

## POPIS SLIKA

1. Slika 1., Statističke regije RH, str. 29.