

# DECENTRALIZACIJA

Nakladnik  
CENTAR ZA DEMOKRACIJU I PRAVO  
MIKO TRIPALO

Za nakladnika  
JOSIP KREGAR

Urednik nakladničke djelatnosti  
SLAVEN RAVLIĆ

Lektura i korektura  
VESNA RADAKOVIĆ-VINCHIERUTTI

Grafička priprema i tisak  
SVEUČILIŠNA TISKARA d. o. o., ZAGREB

*Knjiga je nastala u okviru znanstvenog projekta Ministarstva znanosti,  
obrazovanja i športa "Stratifikacija i vrijednosne orijentacije  
u hrvatskome društvu" (broj 100-1001172-1068)*

# DECENTRALIZACIJA

**JOSIP KREGAR  
VEDRAN ĐULABIĆ  
ĐORĐE GARDAŠEVIĆ  
ANAMARIJA MUSA  
SLAVEN RAVLIĆ  
TEREZA ROGIĆ LUGARIĆ**



**Centar za  
demokraciju  
i pravo  
Miko Tripalo**

Zagreb, 2011.

ISBN 978-953-56875-0-4

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne  
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 782387

Projekt i objavljivanje ove knjige pomogli su:  
OPEN SOCIETY INSTITUTE LOCAL GOVERNMENT  
AND PUBLIC SERVICE  
REFORM INITIATIVE  
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA  
I ŠPORTA REPUBLIKE HRVATSKE  
GENERALTURIST

*Josip Kregar*

## **Predgovor**

Kriza lokalne samouprave nije prolazni fenomen. U teškim vremenima prikriveni problemi postaju očiti. Postavljaju se pitanja troškova, efikasnosti predstavničkih tijela, racionalizacije teritorijalnog ustroja, učinkovitosti sistema u cjelini. U vremenima napretka i prividnog ekonomskog obilja, ozbiljna pitanja smisla i uspjeha ovakvoga sustava nisu se postavljala, a tiha degeneracija sistema, zamor ljudi i institucija, nije prestajala. Ono što se nije pitalo ili se oportunistički odgađalo došlo je na dnevni red kao politički i ekonomski prioritet. Slučajevi korupcije, nepotizma i zloupotrebe položaja dovode u pitanje vjerodostojnost lokalne vlasti. Ne vrijedi raspravljati o kvaliteti lokalnih dužnosnika, njihovoj sposobnosti i stručnosti, njihovoj retorici ili pogreškama, jer njih treba moći smijeniti, a ne preodgojiti. Vrijedi raspravljati o disfunkcijama institucija, njihovu trošku i cijeni.

U knjizi se nalaze priloge različitih autora. Usprkos raspravama i zajedničkom pristupu, svaki autor iznosi svoje mišljenje i stav. Naslovi uglavnom naznačuju sadržaj priloga:

Josip Kregar: Decentralizacija

Vedran Đulabić: Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj

Tereza Rogić Lugarić: Financiranje jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave

Slaven Ravlić: Lokalna demokracija

Anamarija Musa: Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi

Đorđe Gardašević: Transparentnost javne vlasti na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini

Voditelj projekta i autor uvodnoga dijela je Josip Kregar. Izvršni direktor projekta je Vanja Mladineo. Projekt su financijski pomogli: Open Society

Institute Local Government and Public Service Reform Initiative, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa i Generalturist.

Projekt je organiziran kao jedan od istraživačkih zadataka Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Centar ovim projektom potiče demokratske reforme, i to tako da djeluje kao forum na kojem se mogu izraziti, i konkretno u politiku, formulirati prijedlozi promjena.

Zamišljeno je da projekt traje u dvije faze. Prva faza: analiza situacije i izrada studije, koja je podloga za raspravu, ovim je završena. Vjerujemo da je moguće pokrenuti raspravu i aktivnost glavnih aktera u lokalnoj samoupravi, prvenstveno civilnoga društva, stručnjaka i praktičara, uključujući i političke stranke.

Reforma lokalne samouprave došla je na red. Nagomilali su se prigovori, kritike i očekivanja. Postoje razlike u dijagnozi stanja, tumačenju uzroka problema, ocjeni prioriteta, razlike u prijedlozima izmjena. Razlike će postojati i glede potrebnih i nužnih reformi. Isticati će se činjenica da sustav postoji gotovo dvadeset godina, nuditi će se ishitrene i radikalne promjene. Neki će nastojati da se ne promijeni ništa. Izbjegavati će se rasprava o tome da postoji politička kalkulacija po kojoj je glavni argument protiv promjena nepopularnost mjera racionalizacije teritorijalnog i političkog ustroja. Doista, treba priznati da izmjene granica, veličine i broja jedinica nisu dovoljne, nisu nužan ali su dobar poticaj promjenama. Više od toga vrijedio bi odmak od birokratskog zatvaranja, jačanje odgovornosti (političke, moralne), otvorenosti i participacije. No odlučivanje mora imati svrhu i raspodjelu nadležnosti, trebaju sredstva i odgovarajući institucionalni okvir. Sve je povezano. Teškoće i neprilike u reformi ne treba smatrati razlogom za odustajanje. U svakoj promjeni otpori su neizbježni, a time i potrebni da se pridobiju povjerenje i podrška građana i korisnika. No rasprava je otvorena. U uvjerenju da je istina bolji argument od interesnog ili političkog stava. Ova knjiga je, nadamo se, drukčija od mnogih i sličnih knjiga o lokalnoj samoupravi. Ona ne sadrži samo opis institucija i nadležnosti. Ona je kritička analiza postojeće prakse. Riječ kritička analiza znači da je moguće drukčije i bolje.

## Sadržaj

JOSIP KREGAR <i>Predgovor</i> .....	V
JOSIP KREGAR: <i>Decentralizacija</i> .....	1
VEDRAN ĐULABIĆ: <i>Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj</i> .....	35
TEREZA ROGIĆ LUGARIĆ: <i>Financiranje jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave</i> .....	63
SLAVEN RAVLIĆ: <i>Lokalna demokracija</i> .....	85
ANAMARIJA MUSA: <i>Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi</i> .....	107
ĐORĐE GARDAŠEVIĆ: <i>Transparentnost javne vlasti na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini</i> .....	135





## DECENTRALIZACIJA

### 1. Uvod

Decentralizacija je sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave.

O prvom govorimo ističući pojam lokalne samouprave, pozivajući se na tradicije zajednice i lokalnoga političkog identiteta, a o drugom onda kada priznajemo činjenicu da za svaku instituciju postoje fizičke i teritorijalne granice djelovanja, da se poslovima javne uprave zapravo ne može upravljati iz jednoga središta, već na mjestu izvršenja.<sup>1</sup>

Razlog decentralizacije je, dakle, i politički i tehnički, pa se mnoga pitanja pojavljuju povezana, no u prvi plan gotovo bez iznimke izbijaju pitanja teritorijalne podjele, broja jedinica i stupnjevanje. Ustroj vlasti prirodno dijeli vlast na središnju (centralnu) i lokalnu, ili pak ima više razina vlasti. To onda pojačava dojam o složenosti. Raspon vertikalne veze i raspon kontakta (Graicunas<sup>2</sup>) rješiv je samo organizacijskim stupnjevanjem i fizičkom dislokacijom<sup>3</sup>.

No snaga broja nije sve. Povijesne i političke okolnosti su u posebnim zemljama stvorile specifične omjere centralne, regionalne i lokalne vlasti, no i tinjajuće nezadovoljstvo, pa tradicionalno jaku samoupravu u Velikoj Britaniji stišće proces regionalizacije i jačanja središnje vlasti, a visokocen-

---

<sup>1</sup> Zbog toga francuska upravna teorija razlikuje decentralizaciju i dekoncentraciju.

<sup>2</sup> <http://www.nickols.us/graicunas.pdf>; <http://www.bus.lsu.edu/bedeian/articles/HistorySOM-AMR87.pdf>;

<sup>3</sup> “Problem koordinacije u hijerarhijskoj organizaciji proizlazi iz suprotnosti raspona kontakta i raspona vertikalne veze. Jedan se može smanjiti samo tako da se drugi poveća”. E. Pusić, *Nauka o upravi*, ŠK, Zagreb, 1968, 160.

tralizirana Francuska eksperimentira s oblicima decentralizacije. Sve postaje još složenije kada se u obzir uzme federalna struktura ili pak veličina nekih zemalja, kao i povijest nastajanja i rastakanja države blagostanja: smanjenje društvenih poslova koje obavlja država, ideje državne regulacije tržišta i plana. Poseban slučaj je pak slučaj Europske unije u kojoj je oprez prema decentraliziranoj samoupravi postupno zamijenjen priznanjem važnosti regionalne i lokalne samouprave i načelom supsidijarnosti. Međutim, ne radi se o načelnim, već sasvim praktičnim tvrdnjama. Vrijede načela ekvifiniliteta<sup>4</sup> i kontingencije<sup>5</sup> koja se temelje na ideji da u otvorenim sustavima uvijek postoji više načina da se postigne cilj koji se želi.

Opće tendencije i trendovi promjena utječu na formuliranje nužnih praktičnih reformi. Decentralizacija je dijalektički proces u kojem se klatno promjena miče na stranu centralizacije, a potom se vraća natrag. Izraz dijalektički<sup>6</sup> označava činjenicu da se promjene s vremenom izokreću u stalnim negiranjima postojećeg. U tim oscilacijama nema stalnog i konačnog stanja, a reforma bez jasno definiranog strateškog cilja izaziva psihološke, materijalne i političke troškove, koje treba svesti na minimum.<sup>7</sup> To je moguće samo raspravom, a ne izbjegavanjem stava da je nešto krivo jer je teško shvatljivo ili provedivo, da je nešto lako jer je poželjno i oportuno.

No problem je praktičan, a ne načelan<sup>8</sup>. Pitanje lokalne samouprave u Hrvatskoj jedno je od važnih elemenata reforme društva, ekonomije i

---

<sup>4</sup> Equifinality is the principle that in open systems a given end state can be reached by many potential means. "Any particular structure may have many functions, and any function may be fulfilled by alternative structures or processes". Gresov/Drazin, *Equifinality: Functional Equivalence in Organizational Design*, *Academy of Management Review*, 1997, Vol. 22, No. 2, 423-428. Usporedi Bertalanffy, Ludwig von, *General Systems Theory*, 1968.

<sup>5</sup> "Kompleksitet u danom značenju je pritisak prema selekciji, biti prisiljen selekcionirati znači kontingenciju, a kontingencija je zapravo rizik. ... pojmom kontingencije 'može biti i drugačije' (*auch anders möglich sein*) okoristimo se kao tradicionalnim terminom. Time naznačujemo da se možda i ne postiže najbolji izbor". N. Luhmann, *Soziale Systeme*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984, 47. Usp. E. Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb: Globus, 1989.

<sup>6</sup> O.White, *The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy*, PAR Vol. 66, No. 1 - Vol. 69, No. 4; <http://www.jstor.org/pss/973983>

<sup>7</sup> "Shvaćajući pokretnost oprečnih tendencija, nećemo u odnosu centralizacije i decentralizacije tražiti konačna rješenja. A nećemo ni očekivati mirovanje. Okolnosti u kojima djeluju centripetalne i centrifugalne snage u organizaciji stalno se mijenjaju, i stoga se točka njihove dinamičke ravnoteže stalno pomiče. Fluktuacija je neprestana." E. Pusić, *Nauka o upravi*, ŠK, Zagreb, 1968, 147.

<sup>8</sup> Prva otvorena kritika sustava započela je još na savjetovanju "Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj", *Osijek* 16.-17. listopada 1997. <http://www.hils.hr/Hils/Upload/Documents/Europskapovelja.pdf>

politike. Ispod razine deklarativne podrške postoje ozbiljni politički sukobi. Postoji strah od skupih i negativnih političkih posljedica za onoga tko se odluči za promjene. Tko takne u etablirane interese vodećeg sloja na lokalnoj razini, stječe brojne i opasne protivnike, a sigurna je i eskalacija nepredvidivih regionalnih i lokalnih osjećaja i identiteta. Iako na riječima postoji slaganje, problem je u izrazitoj političkoj mobiliziranosti i snaga reforme protiv pristaša *statusa quo*.

Zbog navedenih interesnih i političkih blokada izostajale su stvarne reforme. Preslagivanje teritorijalne strukture ili institucija nije dovoljno ni sve nužno za reformu. Decentralizacija je prazan politički zahtjev ako se u obzir ne uzmu i konkretne okolišne okolnosti: obrazovanost, poštenje i iskustvo nositelja, spremnost na odgovornost i zrelost institucija kontrole javne vlasti, tehnološki i informatički napredak, veličina, ekonomska situacija i drugo.

## 2. Tendencije i specifične okolnosti

Decentralizacija je, kažemo, proces i kretanje, a ne samo skup trajnih institucija i normi. Često institucije ostanu bez sadržaja, ciljevi i prioriteta se mijenjaju, pa omjeri dijalektički suprotstavljenih zahtjeva nikada ne ostaju isti. Centralizacija i decentralizacija, kao organizacijska načela, samo su promjenljiv odnos suprotstavljenih zahtjeva, a ne gotovo i trajno rješenje. Zato su reforme lokalne samouprave i uprave, često pod nazivom i programom decentralizacije, stalan politički i zakonodavni zadatak. Iako se o centralizaciji često govori tako da se ističe nužna integracija, a o decentralizaciji tako da se inzistira na fleksibilnosti, lokalizaciji poslova, približavanju službi korisnicima i odlučivanju građana, prije se radi o političkim parolama i političkim prioritetima. Obično se zaboravi da dijalektička ovisnost nije rezultat spekulativnog pristupa, već obilježje stvarnosti. Simplifikacija, redukcija složenosti, izražava se jezikom poslovice. Malo je lijepo – veliko je moćno. *Small is beautiful but big is powerful*.

Postoji nekoliko važnih društvenih, ekonomskih i političkih promjena koje određuju dinamiku promjena. Navedene promjene su ujedno i kontingentni uzroci i važne okolnosti promjena s kojima se suočava lokalna uprava.

## 1. Globalni trendovi

Prvo je **proces globalizacije** koji ne označava samo nastanak ekonomskih veza, otvoreno tokove roba i ideja preko nacionalnih granica, već prepoznavanje činjenice da je svijet sustav u kojemu promjene u jednom elementu mijenjaju i one dijelove koji su fizički udaljeni, no sustavno povezani. Zagađenje, klimatske promjene, politička nestabilnost, bolesti ili ekonomska recesija ne ostaju izolirani u nekim granicama, već utječu na svaku točku sustava. Globalizacija mijenja logiku lokalnih poslova, mijenja planove i razvoj, tradicije i stilove života. Klimatske promjene, npr., ne mogu se promatrati po lokalnim posljedicama, niti se na njih može djelovati pazeći na nacionalne suverene granice; promjene u ekonomskoj politici jednog područja trenutačno utječu na druga (npr. kineska poljoprivredna politika utječe na farmere u sjevernoj Italiji).

Za lokalnu samoupravu to znači posve novu situaciju glede faktora veličine, povezanosti ili podređenosti drugim jedinicama, drukčije pitanje reprezentacije i agregacije lokalnih interesa i slično. Npr. lokacija spremišta nuklearnog otpada, odlagalište smeća ili recikliranje otpada, korištenje naknade za rudna bogatstva više nisu pitanja lokalnog interesa, već šire zajednice. Urbanističko planiranje ili regionalno povezivanje dobivaju sasvim drukčije značenje, jer izolacija ili autarkičnost nisu moguće.

“Države u razvijenim zemljama sve odreda vode računa o novoj situaciji nastaloj procesom globalizacije i nastoje svoje strukture i metode tome prilagoditi... Smjernice za budući razvitak javne uprave obuhvaćaju ograničenje ukupnog opsega javnog sektora, daljnju privatizaciju, daljnju komercijalizaciju (pretvaranje javnih organa u društva načelno izjednačena s gospodarskim organizacijama), daljnje prenošenje ovlasti na regionalne i lokalne institucije, uvođenje mehanizama tržišnog tipa u javnu upravu, suženu ulogu središnjih organa državne uprave, uvođenje sustavnog planiranja i razvijanje programa u politici, sustavnu kontrolu uspješnosti, restrukturiranje financija i politike osoblja, nova načela i metode donošenja podzakonskih akata, poboljšanje odnosa s građanima i poduzećima, puno iskorištenje informatičke tehnologije.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> E. Pusić, *Država i državna uprava*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, str. 273.

Tehnološke promjene, i osobito samo ubrzanje tih promjena, revolucionarno utječu na upravni i politički sustav. Moderne razvijene zemlje dopustile su ubranu deindustrijalizaciju i preseljenje cijelih sektora gospodarstva u zemlje s obiljem jeftine radne snage. U tim zemljama raste zaposlenost i proizvodnja, no profit se seli u metropole sjedišta financijskoga i intelektualnoga kapitala. Tehnološke i društvene promjene se ubrzavaju i taj tempo ne prati ni institucionalni skelet država niti društvene vrijednosti i navike. Npr., društvene mreže stvaraju zajednice povezanih ljudi, no one nemaju nikakvu (možda samo pasivnu) ulogu u političkom životu. Za razliku od stranaka ili civilnoga sektora, takve mreže nemaju, i ne trebaju, nikakvu pomoć države, a vrlo efikasno vrše funkcije artikulacije i agregacije pojedinačnih interesa.

U vezi s prethodnim je i komunikacija, kako u značenju putovanja tako i u značenju razmjene informacija, ideja i kulturnih sadržaja. Sredstva prometa smanjuju udaljenosti, a sredstva telekomunikacija stvaraju umrežena društva. Dok su gradovi nastajali na mjestima zamjene zaprega ili na udaljenosti koju su određivale vojne potrebe, danas je od kuće i u svom domu moguće obavljati mnoge poslove. Gradovi se pretvaraju u velika metropolitanska područja, a način stanovanja, kupovanja i slobodnog vremena rapidno se mijenjaju. Od kuće ljudi obavljaju bankarske transakcije, komuniciraju s prijateljima na drugoj hemisferi, klikom miša u vezi su s cijelim svijetom.

U razvijenim zemljama ne treba zanemariti ni demografske promjene. Prosječno očekivanje duljine života, produljenje mladosti i života rentijera i umirovljenika, transponira se u nove zadatke javnih službi, nove stratifikacijske konstelacije, novu ekonomiju u kojoj nema toliko materijalne proizvodnje, no tim je veća glad za generiranjem rentijerskih profita.

Urbanizacija, eksplozivni rast neprekidno nastanjenih područja, u kojima nema granica naselja ni izvorne zajednice, ideju lokalne samouprave i neposredne demokracije kroz susjedske zborove i plenum čini sasvim anakronističnom i u formi i u sadržaju. Upravljanje je stručan posao, a tada birokratska disfunkcija nije samo rizik, već svakidašnjica. Urbanizacija ne znači samo dolazak u grad, već i pravu revoluciju masa, eksploziju problema infrastrukture. Nije slučajno Rifkin<sup>10</sup> grad proglasio glavnim agregatom entropijske destrukcije našega svijeta. Grad je u svakom pogledu – energetskom, društvenom, stambenom i sl. – skup i veliki izazov upravljanju.

---

<sup>10</sup> J. Rifkin, *Entropy: A New World View*, New York, Viking Press, 1980.

Neki gradovi sami po sebi mnogo su veći od nacionalnih država kakva je Hrvatska. Gradovi kao Tokyo s 28 milijuna stanovnika (Mexico City 18,1; Sao Paulo 17,7; New York 16,6)<sup>11</sup> samo su najava trenda u kojem će za deset godina čak 22 grada imati više od 10 milijuna stanovnika.

Promjena u društvenim vrijednostima i kulturi, osobito eksplozija aspiracija, život velikih očekivanja i male odgovornosti nije samo uzgredna posljedica drugih procesa, već samostalan izvor poteškoća upravnog djelovanja. Logika besplatnosti i bezvremenosti, logika masovnog društva, potrošnje i obilja, smanjuje zainteresiranost za participaciju u društvenim poslovima, pa i rizik odgovornosti društvenih elita.

## 2. Hrvatske specifičnosti

Treba podsjećati na povijesno prethodništvo sadašnjemu modelu lokalne samouprave jer se u međuvremenu sve zaboravilo. Model komune nastao je 1955. godine jednim dijelom kao pokušaj da se naglase ideološke razlike prema rigidnom staljinizmu (naglašavanjem ideje deetatizacije), a kasnije su deklarativno pokušaj da se poticanjem lokalne samouprave i neposredne demokracije na lokalnoj razini ukine država.

Naglašena ideološkičnost i egzaltiranost nisu mogle prikriti da je poticaj formuliranju takvog sustava bio i sasvim praktične naravi: potreba da se hijerarhijska struktura vlasti, kakva je odgovarala poslijeratnim uvjetima, zamijeni racionalnijim ustrojem.

U godinama koje su slijedile sve se više vidjelo da je takva proklamacija demagogija, te su u prvi plan sve više izbijali zahtjevi za traženjem praktičnih, nekad ideologiji suprotnih, rješenja, te nastojanje da se u nekom obliku ideološke mimikrije ponude tehnički učinkovitija rješenja. Tek kada je u krizu zapao paralelni sustav hijerarhijske kontrole mehanizmom jednopartijskog centralizma, kada se srušila ideologija, vidjelo se koliko je sve to bila obmana. Ljudi se mogu zarobiti raspravom o pravnim i ustavnim proklamacijama, načelima i formulacijama zakonskih odredbi, opsesivnim iluzijama, no to se vidi tek kada se iluzije ugase i ostanu jasno vidljive sve negativne posljedice.

---

<sup>11</sup> <http://www.prb.org>

Osim dvaju evidentno negativnih tehničkih posljedica – monotipske nefleksibilnosti i velikih osnovnih jedinica – ideologizacija je imala i treću neugodnu posljedicu: jednom nastala pogreška, budući da su iza nje stajali politički i ideološki razlozi, nije se mogla ispravljati. Zato se s vremenom gomilalo sve više nelogičnosti teritorijalnih razgraničenja, problema unutar-njeg ustrojstva općinskih uprava. Tome treba dodati i nestabilnost upravnih struktura i lošu selekciju kadrova za funkcije u lokalnoj samoupravi.<sup>12</sup>

Ideološka fantazma nije imala samo negativne učinke<sup>13</sup>. Ona se nado-gradila na ideje o lokalnoj autarkičnosti i autohtonosti, koje su stalno žive u hrvatskoj političkoj i društvenoj povijesti. Načelno negativan stav prema državi koja je stoljećima bila simbolom vojačenja, poreza i policijske represije dio je hrvatske tradicije i političke kulture. To se jasnije vidjelo u povijesnoj reminiscenciji na snažne ideje o seljačkoj slobodi i pravima, pastoralnoj sreći kućnih i seoskih zajednica. U stvarnosti je zato takva tradicija bila jak i stalan faktor uređenja ustroja lokalne samouprave. Iako se nije pozivalo na tradiciju, već na ideologiju, ispod deklaracija ideologije probijao se interes očuvanja tradicije. Živost političke mobilizacije na lokalnim akcijama, samodoprinosima, nije bila posljedica vjere u neko daleko i maglovito idejnopolitičko opravdanje, već tradicija samopomoći i oslanjanja na lokalnu zajednicu.

Kada je problem ideologije nestao, odjednom je postalo jasno da ni od kritike ideologije nema puno koristi, da su stvarni problemi negdje drugdje, da su praktični i konkretni: da sustav nadzora i integracije ne postoji (da li se tko još sjeća kako je bilo nemoguće kontrolirati osamostaljenu i neodgovornu policiju, ili što je značilo da suce bira skupština općine), da je uprava skupa i previše košta. Npr. s vremenom je dolazilo do amalgamacije zajednica i širenja općina koje su daleko premašile optimalni opseg i broj stanovnika. Pored toga i broj lokalnih jedinica smanjivao se istim tempom, što je postalo osobito nefunkcionalno ukidanjem srednjeg sloja upravljanja. Glavna i jasna posljedica bila je stvaranje monotipskog i slabo fleksibilnog

<sup>12</sup> U četrdeset godina 18 sustavnih promjena, odnosno svake dvije godine, od kojih su barem tri vrlo radikalne, pa je svaki mandat lokalnih političkih tijela započinjao snalaženjem u reorganizacijama.

<sup>13</sup> Pokušajmo jedan virtualni spekulativni eksperiment: što bi se desilo u uvjetima brze industrijalizacije i urbanizacije Hrvatske da nisu postojala jaka regionalna upravna središta i opravdanja da je decentralizacija bolja i prirodnija od metropolizacije? Čini se da je sustav decentralizacije, ma koliko u političkom smislu bio manipulacija i krinka, ublažio posljedice koje bi izazvala stihijna urbanizacija, metropolizacija i industrijalizacija.

modela. Riječi M. Webera: “Jednom kada je uspostavljena, birokracija spada u društvene strukture koje je najteže razoriti... Ondje gdje je birokratizacija uprave jednom potpuno provedena, stvoren je oblik odnosa vlasti koji je praktično nesalomljiv”.

Sve se ipak pod teretom događaja lomilo. U sva tri elementa sustava: i u ciljevima i funkcijama i u odnosima i u metodama rada moralo je doći do promjena. U funkcijama: novi sustav, nova politička elita, novi politički interesi nanovo su formulirali ciljeve. U odnosima: moralo se napustiti načelo jedinstvenosti modela i načelo autarkije struktura. To je značilo da prestaje vrijediti sustav u kojem su isti modelski organizacijski obrasci vrijedili u Zagrebu i Lastovu, i da treba napustiti iluziju autarkičnosti u korist (iluzije?) hijerarhijske monolitnosti. U metodama to je značilo da ubrzano treba modernizirati tehnološki temelj ustroja i promijeniti načela rada. Najviše su se ipak slomili ljudi. Neki su otišli u mirovinu i na druge poslove, mnogi tek manifestno i deklarativno promijenili načela koja zastupaju, a pristigli su novi, manje iskusni, koji su preuzimali inerciju metoda rada. Etika rada i poziva nije nikada bila osobita značajka hrvatske uprave, ali turbulentnom promjenom elementi ceremonijalizacije poslova, patronaže prema kriterijima podrijetla i politike, postali su simbolom promjena.

Iako u Hrvatskoj postoji sklonost da se lokalni problemi i pogreške proglašavaju globalnim i vanjski determiniranim činjenicama, hrvatske specifičnosti su posljedica do paroksizma naraslih kontradikcija te spontanih kaotičnih i kontingentnih stanja. Neke poteškoće i tendencije nisu ni po čemu drugom, nego po veličini problema, karakteristične samo za Hrvatsku.

Hrvatska ima tradiciju otpora prema centralizaciji. U devedesetim godinama 20. stoljeća takva se tradicija napuštala. Takva iznimka postojala je i nakon Drugog svjetskog rata, zbog sličnih problema obnove i izgradnje, ali je nakon nekoliko godina izmijenjena. Vrijednosti kakve je simbolizirao komunalni sustav, bez obzira na tanku ideološku fasadu koja se lako odbacila, izražava čvrsto ukorijenjene stavove o potrebi jake lokalne samostalnosti, participacije i sudjelovanja u lokalnim poslovima, pa i izvjesnu autarkiju u negativnoj percepciji centralne vlasti, koja se doživljava kao udaljena i neosobna, eventualno kao potencijalni izvor sredstava i pomoći. Naglašen patriotski naboj u stvaranju nacionalne države relativno se malo promijenio u tim percepcijama.

U pogledu političke distribucije utjecaja velika očekivanja ne odgovaraju stvarnim odnosima. U ranijem vremenu točke koncentracije nalazile



su se u neformalnim tijelima monopolne stranke, predsjednika općine, ili kasnije predsjednika izvršnog vijeća, te je postojao kontinuitet – krivog po nazivu, ali točnog prema opisu stvarnosti – *predsjedničkog sustava*. Nakon osamostaljenja Hrvatske, namjere poticanja demokratske participacije usmjerene su prema djelovanju kroz političke stranke pa se frazeologija bitno promijenila, ali ne i činjenica koncentracije vlasti u općinama i gradovima na usku skupinu lokalnih čelnika, bilo da je njihovo djelovanje bilo formalno usmjereno na krizne štabove, načelničku ili gradonačelničku funkciju, poseban odnos prema središtima političke vlasti ili ekonomskim središtima moći. Glavne točke političkog utjecaja takvom personalizacijom prenosile su se izvan institucija. Nastojanje da se u uvjetima priprema za rat i u uvjetima rata osigura jedinstvena kontrola političko-upravnog sistema i prevlada fragmentacija sustava na autarkične općine, urodila je odabirom druge krajnosti. Pretjerana decentralizacija zamijenjena je pretjeranom centralizacijom. Lokalna samouprava lišena je nadležnosti, samostalnosti i financijskih sredstava za samostalne akcije. Općine i gradovi dovedeni su u klijentelistički odnos prema centralnim fondovima. Došlo je do bitnog pomaka nadležnosti prema državnim i centraliziranim ministarstvima. Reforma je bila skupa i neuspješna.

Osobito zabrinjavajuć je položaj gradova: velikih gradova kojima nedostaje samostalnosti i sredstava za rješavanje problema infrastrukture, prometa te socijalnih službi; srednjih gradova kojima nedostaju sredstva za poticanje poduzetništva i razvoj lokalnih komunalnih službi.

Konačno, centralizirana su sredstva i odlučivanje o njihovoj raspodjeli, a lokalne jedinice ostavljene su bez izdašnih izvora prihoda. Kritična je situacija u zdravstvu i školstvu, djelatnostima koje inače i u drugim zemljama razvija lokalna samouprava, a koje su centralizirane, “uniformne”, osiromašene i odvojene od lokalnih interesa.

Navedena opća obilježja treba analizirati s više specifičnih pitanja, osobito teritorijalnog ustroja, lokalne interesne reprezentacije i odlučivanja, financiranja i sl.

### **3. Lokalna samouprava u Hrvatskoj**

Postojeći sustav lokalne samouprave ustrojen je 1992. godine donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (*Narodne novine*, 90/92), nakon

čega su 1993. godine održani i prvi lokalni izbori po novom ustroju. Godine 1997. održani su drugi redoviti lokalni izbori za tijela lokalne samouprave čiji mandat još uvijek traje. Sljedeći redoviti lokalni izbori održani su u svibnju 2001. godine, zatim 2005. i 2009. godine. Zakon je izmijenjen još nekoliko puta. Republika Hrvatska ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te prihvatila određeni broj njezinih odredbi (Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, *Narodne novine – međunarodni ugovori*, 14/97).

U ožujku 2001. godine usvojen je novi zakonski okvir djelovanja lokalne samouprave, no zadatak decentralizacije time se ne iscrpljuje. Razlikovanje nadležnosti između državnih i samoupravnih poslova, utvrđenje i stabilizacija institucija političkog predstavljanja u lokalnoj samoupravi, izvršni sloj u lokalnoj samoupravi i drugi problemi trebaju biti sagledani u trenutačnoj i dugoročnoj perspektivi. Poduzete mjere nisu dovoljne. Hrvatski sustav lokalne samouprave u dubokoj je financijskoj, upravnoj i političkoj krizi, koja se različito vidi i ocjenjuje, te proces reformi treba uporno nastaviti. Lokalna samouprava treba istodobno biti zamjena za djelovanje središnje državne vlasti i protuteža središnjoj državnoj vlasti. To znači da lokalnu samoupravu treba postaviti tako da se priznaje i uvažava postojanje legitimnih lokalnih interesa, koji ponekad mogu biti i različiti od državnih, da se omogući približavanje građana procesu odlučivanja i njihova veća participacija, kao i bolja identifikacija problema, bolje zadovoljenje potreba te preuzimanje odgovornosti građana u upravljanju javnim poslovima, što sve treba dovesti do smanjenja koncentracije političke moći u središnjoj državnoj vlasti.

Grad Zagreb je Ustavom Republike Hrvatske i posebnim zakonom utvrđen kao posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina te ima položaj županije. To praktički znači da je Grad Zagreb izuzet iz teritorijalne strukture lokalne samouprave. U njemu su samouprava i uprava jedinstveno organizirane na razini grada kao cjeline. U tom smislu upravljanje Zagrebom slijedi obrazac centralističkog upravljanja državom.

Što se tiče teritorijalnog određenja Grada Zagreba i reguliranja njegova odnosa s bližom okolicom, dosadašnji pokušaji da se taj problem riješi (ne sasvim uspješnim) pripajanjem okolnog područja (1992–1995), dominacijom u sklopu Zagrebačke županije (1995–1997) i odvajanjem od okolice uz rješavanje zajedničkih pitanja kroz paritetno sastavljeno vijeće (od 1997), nisu se pokazali uspješnima. U uređenju ustroja lokalne samouprave u

Republici Hrvatskoj položaj Grada Zagreba je takav da treba biti uključen u cjelokupni sustav lokalne samouprave, odnosno sustav gradova, uz uvažavanje određenih posebnih karakteristika, mada će se Zagreb moći autonomno razvijati i graditi svoju lokalnu samoupravu bez tutorstva države. Treba uspostaviti metropolitansko područje Zagreba nalaženjem adekvatnog oblika metropolitanske uprave, koja može biti izgrađena u više razina i ne mora biti ograničena postojećom teritorijalnom podjelom, ali uz očuvanje razmjerno visokog stupnja autonomije lokalnih jedinica na izvangradskom području.

Ukratko, ustrojeni sustav lokalne samouprave i u detaljima, u stvarnim odnosima političke moći, a ne samo u općem zakonom određenom modelu, omogućava i osigurava centralističko upravljanje javnim poslovima. Neracionalno velik broj jedinica lokalne samouprave i zaposlenika u njezinim različitim upravnim tijelima utječe na razinu javne potrošnje, pa je postojeći sustav financiranja jedinica lokalne samouprave neprimjeren. On onemogućava razvitak komunalne infrastrukture i nije u stanju odgovoriti na osnovne potrebe građana na području zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zapošljavanja, obrazovanja, kulture i zaštite okoliša.

#### **4. Slučajnost podjela**

Teritorijalna podjela Hrvatske rezultat je slučaja, kontingentni rezultat političkih i psiholoških faktora. Jednom stvoren, taj sustav je teško promjenljiv s trajnim posljedicama i disfunkcijama. U pripremi tadašnjega zakona (Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, 30. prosinca 1992) rečeno je da će se teritorijalna podjela temeljiti na postojanju 16 gradova i otprilike 190 općina.<sup>14</sup> Kod usvajanja Zakona taj je broj višestruko premašen. Već su rasprave o broju gradova pokazale žilavu sklonost novih lokalnih političkih elita da svoju jedinicu etabliraju u kategoriju grada. Pokušaji da se utvrde strogi kriteriji prema broju stanovnika dovedeni su u pitanje smanjivanjem tog limita na sasvim neprihvatljivu mjeru. Broj se smanjivao s 12.000 na 10.000, a konačno je ubačena i odredba o tome da “iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može proglasiti i mjesto koje ne zadovoljava uvjete”.

<sup>14</sup> Općine su određene cjelinama (za područje više naselja) koje predstavljaju “prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu” (članak 3).

Razlozi donošenja Zakona bili su napuštanje ideoloških temelja komunalnog sustava, reafirmacija tradicije samouprave, europskih načela i standarda lokalne demokracije, prilagođavanje višestranačkom modelu (Šeks, 1993: 2, 3), ali osim tih manifestnih razloga postojali su i drugi, politički, o kojima se nije mnogo govorilo. U svemu je veliku ulogu odigralo i shvaćanje, nikad javno priznato, tadašnjega političkog vrha da se u ratu stvorila nekontrolirana i neformalna struktura lokalnih zapovjednika (npr. Glavaš, Orešković, Brodarac) koji su vladali preko “kriznih stožera” ili paralelno s vojnom strukturom, bez poštivanja subordinacije (Merčep, Paraga, Dedaković, Borković). Bez obzira na ideološke sličnosti, takvi gospodari rata izravno su ugrožavali autoritet Franje Tuđmana. Uski politički krug oko tadašnjeg predsjednika povremeno je imao dojam da ne može kontrolirati stanje u rubnim i ratnim područjima<sup>15</sup>.

Latentna ratna opasnost, zapravo situacija u kojoj još nije bilo mira a rat je gotovo prestao, uz okupaciju dijela teritorija Hrvatske od kvislinških vlasti, odnosno situacija u kojoj su se stalno smjenjivali prijedlozi kako zaustaviti sukobe i predložiti nove institucijske forme – bila je u psihološkom smislu otežavajući čimbenik reforme. U nekim krajevima rata uopće nije bilo, dok su drugi bili okupirani, negdje je glavni problem bio udomiti izbjeglice, a drugdje izbjegli sukobe – koliko se to lokalno može. Područja s manje razaranja i sukoba težila su samostalnosti, ugroženi su tražili jaču državnu pomoć i centralizaciju. Političke okolnosti nadilazile su takve, inače praktički važne argumente, jer se sudbina okupiranih područja rješavala i na međunarodnoj razini.

Nastojanje da se struktura lokalne vlasti prilagodi nekom od prijedloga mirnog političkog rješenja rata nije bila ni tehnički ni stručno analizirana, već se intuitivno i politički težilo ograničavanju lokalne samouprave. Mirovni prijedlozi su se nizali kao na pokretnoj vrpci, a svaki od njih pretpostavljao

---

<sup>15</sup> Često se ističe da su porivi za centralizacijom bili motivirani političkim interesom vladajuće stranke. O tome nema sumnje, ali mislim da se ipak radi o ozbiljnoj zabludi i previdu: pod nadzor se nije željelo staviti toliko blage oponente koliko ekstremističke, pohlepne ili jednostavno nepredvidive saveznike. Poticaj idejama centralizacije i nadzora nisu bili politički glasni zahtjevi lokalnih stranaka (npr. IDS-a) ili nastojanje da se spriječe autonomaška nastojanja (Dalmacija, Istra). Takva su se nastojanja mogla suzbiti glasnim medijskim kampanjama, te sam mišljenja da je glavna ideja bila provođenje središnjeg nadzora nad područjima na kojima je politički utjecaj središnje vlade zapravo bio slab (Lika, Slavonija, neki gradovi, pa i Zagreb), a lokalni moćnici postavljali su se kao potencijalni konkurenti u raspodjeli vlasti i izvor stalnih problema prema međunarodnoj javnosti.

je davanje visokog stupnja teritorijalne autonomije. Prihvatanje takvih prijedloga značilo bi fragmentaciju Hrvatske i priznavanje gotovog čina, te s hrvatske strane nije bilo volje za provođenjem takvih mjera. Moralo se računati s mogućim situacijama eventualnoga permanentnoga sukoba, osobito krajnje ozbiljnih sukoba potencijalno neprijateljskih lokalnih vlasti s područja tadašnje “Krajine”. Npr. rješenje o dvostrukoj lojalnosti župana i postupak njegovog potvrđivanja od Predsjednika, instrumenti rješavanja konflikta uz političku medijaciju Vlade, imenovanje povjerenika, nadzor nad upravom – izravno su rezultati straha da će postojati situacije blokada lokalnog sustava upravljanja. Vlada, tada sastavljena kao Vlada nacionalnog jedinstva, i sada smatram opravdano, izbjegavala je provoditi dublje reforme. Za to nije bilo ni vremena niti političkog interesa. Pripremljeni nacrti zakona i mjera čekali su bolja vremena, jer u ratu se ne provode mudre, već nužne reforme. Nejasan status okupiranih područja i strah da se okupacijska autonomija i separatizam područja naseljenih Srbima ne pretvore u trajno stanje bio je razlog odgađanja odluke. No nenadano, politika se promijenila, kao i stvarni odnosi u vrhu politike. Zakoni su napisani za nekoliko tjedana i usvojeni u Saboru. Ne bez konflikata oko područja. To je naročito došlo do izražaja u određivanju granica županija, no i u nekim institucionalnim rješenjima. Npr. u zakonu se koristi i pojam kotareva. Ipak, uz unutarnje sukobe i napetosti, zakon je predložen i usvojen u iznimno kratkom vremenu.

Drugi politički razlog bio je nastanak i važnost sasvim specifične mreže osobnih veza i savezništava u sjeni karizmatičnog vođe, te ozračje u kojem je bilo dovoljno da predsjednik usmeno zajamči delegaciji udvorica da će dobiti svoju općinu i grad, ili pak da se predsjednik Vlade založi da Lika dobije svoju rivijeru, pa se to i ostvari. Kakav je gospodarski ili financijski potencijal jedinica, koje je njihovo gravitacijsko područje i prometna povezanost, tradicija, pa ni trivijalni razlozi nepostojanja razgraničenja u kartografskim podlogama nisu se smatrali važnima. Važnije su bile lojalnost i osobna veza sa vrhom vlasti. Razbuktali su se stari lokalni animoziteti.

**Zaključno, zakon je pripremljen bez jasnih naznaka smisla i ciljeva reforme, bez točne pripreme teritorijalnog ustroja, bez znanja o tome koje će biti ekonomske i financijske posljedice, uz veliku neizvjesnost i neodređenost rješenja.**

Svi ti, psihološki razumljivi, no politički neprihvatljivi odnosi, pogoršani su dvjema dodatnim okolnostima. Prvo je činjenica da je HDZ na lokalnim

izborima ostvario relativno slab rezultat te je izgubio većinu u vijećima u najvećim gradovima. To je izazvalo pravi šok jer su i izborna pravila i struktura institucija, a ne samo ideologija patriotske mobilizacije, jamac ranijih pobjeda, davali značajnu prednost vladajućoj stranci. Druga okolnost je činjenica da zakonom nisu riješena ni osnovna pitanja financiranja, te je, pored mogućnosti predsjednika da potvrđuje izbor gradonačelnika, mogućnost centralizacije i koncentracije sredstava u središnjim fondovima, postojala i praksa diskrecije i arbitrarnosti u subvencioniranju lokalnih poslova i projekata. Obično se smatra da su u ratu opravdani i poželjni centralizacija i načelo jedinstva komande, kao i potreba da se racionaliziraju oskudna materijalna sredstva. Hrvatska je imala stotine tisuća izbjeglica i raseljenih osoba, te time snažan pritisak na ekonomiju i društvo. S povijesnim odmakom, međutim, vidi se da su ti objektivni razlozi imali sekundaran utjecaj. Centralizacija, kada se i naglašavala, nije za djelovanje aparata imala usko tehničko značenje. Nije se radilo o tome da se centralizacija namatala radi racionalne upotrebe sredstava. Razlozi su bili politički i osobni, relokacija političke moći.

**Umjesto racionalno-tehničkih razloga, koji bi trebali biti dominantni prilikom formiranja novih jedinica (ekonomsko financijski kapacitet, dostupnost lokalnih službi građanima, cjelovitost itd.), prevladaju razlozi izrazito političke prirode.**

Još su neke okolnosti, koje su se s vremenom zaboravile, bile vrlo važne. Prvo, smirivanjem rata jače je odjeknuo argument ustavne obveze da se konstituiraju novi sustav lokalne samouprave, ustrojen je (kasnije raspušten i ukinut) županijski dom Sabora, napuštene su, u nazivlju i u ustroju, institucije lokalne samouprave organizirane prema socijalističkom ustavu (vijeća, mjesne zajednice). Drugo, i ne manje važno, bile su personalne promjene u vladi te jačanje utjecaja osoba sklonih radikalnim promjenama i jakoj centralizaciji i etatizaciji. Željelo se i na simboličkoj razini pokazati raskidanje s dotadašnjim sustavom, iako se zapravo radilo o promjenama koje nisu nipošto simbolične. Zapravo, promjene nazivlja i institucija razmjerno se lako provode, daju dojam promjena i uspjeha, a mogu biti i pogodna kulisa iza koje se mogu provesti nemanifestni politički interesi. Treća okolnost, kako smo već istaknuli, presudna za donošenje konačne odluke, bilo je stvaranje dualizma struktura vlasti na lokalnoj razini, zbrka nadležnosti, ovlasti i odgovornosti koja nije jamčila jedinstvenu državnu politiku. Na terenu su postojale paralelne institucije vlasti, mreža spontano nastalih tijela

za obranu (npr. krizni štabovi), a ustvari prevladavalo je personalizirano vođenje u kojem su lokalni političari, već prema snazi svoje karizme, izmicali kontroli središnjice. Stalno se nastojalo prilagoditi strukture uvjetima rata – ali to jednostavno nije bilo moguće uz skupštine koje su ustrojene prema ideji udruženog rada, u kojima su izvršna vijeća bila političko središte moći samo horizontalno i lokalno odgovorno, u kojima su ključne službe izmicale demokratskom nadzoru. Sve se to nije moglo promijeniti bez da se sustavno i zakonski ne uredi nova lokalna samouprava.

U prethodnim točkama ukazali smo na elemente tradicije i balast komunalnog sistema koji je usporio modernizaciju lokalne samouprave u Hrvatskoj, te opisali okolnosti koje su utjecale na stratešku političku odluku o reformi lokalne samouprave. Glavno obilježje, važno za kasnije ocjene, bili su politički voluntarizam i slaba tehnička priprema reforme lokalne samouprave. Elementi slučaja utjecali su na provođenje te odluke. Prije svega promijenile su se političke okolnosti, drugo, politički voluntarizam i nespretnost vlasti poremetili su odnose veličine i broja jedinica, te se zbog tih novih okolnosti nisu realizirale mogućnosti koje pruža tumačenje zakonskoga teksta.

Sada se o tome može samo nagađati, ali vjerujem da bi primjena zakona izgledala drukčije da nije na prvim lokalnim izborima (1993) došlo do spomenutog velikog iznenađenja. Naime, nasuprot ranijim prognozama na izborima, osobito u gradovima, oporba je zabilježila velike uspjehe. Lokalna samouprava polje je važne političke bitke između oporbe i vladajuće stranke. Takva okolnost usmjeravala je središnju vlast i Vladu da jačaju centralizaciju vlasti i da takvom mrežom institucija ostvare lokalni utjecaj. To je učinjeno osobito u onim pitanjima u kojima zakonska rješenja nisu bila sasvim jasna (financiranje), ali i ondje gdje je sve jasno pisalo našli su se načini da se mimo intencije zakona naglase elementi nadzora i centralizacije<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Osim toga, kao što oni koji su reformu zamislili, nisu o njoj odlučili, tako je i opet došlo do nelogične diskrepancije: oni koji su reformu uobličili i o njoj odlučili, prepustili su mjesta novim političkim dužnosnicima. Ovi novi, pak, nisu imali ni viziju niti smisla za ideje koje su u zakonu već bile zapisane, već sasvim novi pogled i novi politički zadatak. Radilo se i o doslovnom nerazumijevanju, npr.: zakon je županije definirao i kao jedinice lokalne samouprave, te ponudio niz odredbi o mogućnostima povezivanja, fleksibilne strukture prilagođene lokalnim uvjetima i situacijama, ali u primjeni se takva ideja izgubila u moru nekada improviziranih i proturječnih uputa. Stvaranje zajedničkih tijela, slobodna funkcionalna integracija, suradnja jedinica, stvaranje zajedničkih službi i tijela, tumačeni su kao puka fraza a ne zakonska mogućnost koju treba poticati. Ironično je da su takve odredbe u suradnji bile zakonski temelj za stvaranje institucija srpske manjine u Podunavlju, neka vrsta časnog izlaza za teritorijalnu sa-

Često se ističe da je lokalna uprava škola demokracije, ali i u tom smislu da se u takvim situacijama provjerava spremnost i sposobnost vladanja i napuštanja vlasti, mogućnost okupljanja znalaca, stručnjaka i etičke ispravnosti vladanja. Nažalost, u primjeni zakona pokazalo se da je to i škola za vježbe političke manipulacije i prevrtljivosti. U politici je koješta moguće, ali postoje moralne granice koje se utvrđuju nakon bolnih loših iskustava i poraza. U zemljama u kojima je latentna opasnost korumpiranja i zlo-upotrebe vlasti, važno je očuvati taj minimum etičnosti i s vlasti otići čistih računa i mirne savjesti. Kada se olako smatra da je u politici sve dopušteno, upravo lokalna samouprava najviše trpi od pokušaja da se periferijom nastoji zadobiti vlast u centru.

## 5. Posljedice fragmentacije

Uz takve političke i opće okolnosti nastao je jak pritisak prema fragmentaciji teritorijalnog sustava. Voluntarizam koji se normativno izražavao i u slabljenju ideje političkog sustava (razlike grada i općine su nestajale) i izbjegavanju povezivanja i suradnje, zapravo zatvaranju općina od susjeda i orijentiranja na središnje fondove i sredstva, stvorio je nepopravljive štetne posljedice.

Ideja da je preveliki broj jedinica lokalne samouprave glavna poteškoća funkcioniranja samouprave nastala je još sredinom devedesetih, a posljednje dvije godine zdušno su je prihvatili mnogi (HUP, Gospodarska komora, Croma, Pokret za etičku i pravednu Hrvatsku), a s nešto manje oduševljenja i Vlada i političke stranke. Dok su jedni smatrali da je smanjenje broja jedinica nužnost smanjivanja troška institucija, drugi su bili svjesni rizika političke nepopularnosti u sukobu s lokalnim osjećajima privrženosti jedinici.

Preveliki broj jedinica može se ilustrirati i statistikom i općenitim iskustvom.

Hrvatska koja je nekad (uz Portugal) imala najveće lokalne jedinice, danas ima male poput Austrije, Norveške, Italije ili Grčke. Međunarodne usporedbe, međutim, ne pružaju pravu sliku. Prije svega, tradicija je stvorila takve jedinice prema obrascima lokalne demokracije u jasno definiranim uvjetima financi-

---

moupravu, a ne načelo koje bi se trebalo primijeniti u dinamičnim odnosima gradova i njihove okolice, otoka, specifičnih graničnih područja i sl.



ranja, kompetencija i nadležnosti. Takve male jedinice bile su dobra podloga za nastanak samoupravnih zadataka koji nisu zahtijevali profesionalizaciju, već samoinicijativu i dobrovoljan rad. Kod nas ih se prije moglo uspoređivati s nekadašnjim mjesnim zajednicama, a ne s općinama. U tim sredinama viša, srednja, razina kotara ili županije preuzimala je upravne poslove. Javne službe u tim zemljama organizirane su izvan logike najnižih jedinica.

Sama statistika samouprave u Hrvatskoj govori dovoljno. Ovdje najveći problem nije broj jedinica ni njihova površina ili broj stanovnika, već i stalni trend, pritisak prema povećanju broja gradova, usporedno smanjivanje mjera veličine, te povećanje razlika koje postoje. Od 1989, kada je u Hrvatskoj bilo 114 općina, uspjelim objedinjavanjem Zagreba kada je broj smanjen na 101, usvajanjem zakona formirano je 70 gradova<sup>17</sup> i 419 općina, da bi broj narastao na današnjih 429 općina i 127 gradova.<sup>18</sup> Zašto su gradovi Komiza i Kastav, koji nemaju ni površinu niti broj stanovnika usporediv s gradskim naseljima? Kako su samostalne općine Lanišće, Bebrina, Berek, Cestica, Dekanovec ...(?), za koje prosječno obrazovan građanin nikada nije čuo. Gotovo polovica općina ima manje od 2.500 stanovnika, još 183 imaju ispod 5.000, dakle **89,28 % općina ima manje od 5.000 stanovnika**, odnosno tek 10,73% općina ima više od 5.000 stanovnika! Još ako dodamo da **46,8% gradova nema ni 10.000 stanovnika**, dojam o fragmentiranosti je potpun. Općine u prosjeku imaju 3.148 stanovnika, a gradovi 18.317 stanovnika. Unutar svake od tih grupacija razlike su vrlo velike. Prosjek prikriva visoki stupanj razlika te je standardna devijacija visoka. Najmanja općina (Civljane) ima 244 (ranije 137) stanovnika, a najveća (Sveta Nedjelja) 15.506. Najmanje jedinice – općine tako su male da se s poteškoćama iskazuju u popisu stanovnika (2011)<sup>19</sup>. Samo tri grada imaju više od 100.000 stanovnika, a još pet više od 50.000. Najmanji grad je Komiza koji ima 1677, a najveći grad je Split sa 188.694 stanovnika. Izdvajamo Zagreb sa 792.875 stanovnika.

<sup>17</sup> Spominje se i broj 68, no radi se o tehničkoj pogrešci kod numeriranja i objave u *Narodnim novinama*. Npr. Ivanić Grad se ne spominje ni u jednoj kategoriji.

<sup>18</sup> In practice, these legislative criteria were applied fairly extensively. According to the census of 1991, Croatia had thirty-eight settlements (excluding Zagreb) with more than ten thousand inhabitants (see annex 5.2). In the first territorial division, city status was given to sixty-eight settlements. Six years later, the number of local units with city status almost doubled, mainly due to the broad application of the criterion of particular importance. As shown in table 5.2, this resulted in a significant decrease in the average size of urban local units. S. Ivanisević, I. Koprić, J. Omejec, J. Šimović, *Local Government in Croatia u: Local Government in Central and Eastern Europe* <http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Chapter5.pdf>

<sup>19</sup> <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/censusfirstres.htm>

Od dana novog ustroja broj jedinica je porastao s 489 na današnjih 558, odnosno 14%. Od nekadašnjih 70 gradova i 419 općina kao jedinica lokalne samouprave, sada imamo 124 grada, što je porast od 77%, i 424 općine, 3,4%. Zakon koji određuje broj i status jedinica lokalne samouprave dosad se mijenjao 19 puta. Jasno je nastojanje da se ostvari status grada. Razlozi su različiti. Vjerojatno se radi o naglašenom lokalnom identitetu i nastojanju da se zadovolje psihološke predodžbe da se statusnom promjenom stvori bolji položaj. Porastom broja gradova nestale su praktično razlike između gradova i općina. Pokušaj da se taj trend zaustavi 2005. godine uvođenjem kategorije velikih gradova (županijska središta i gradovi iznad 35.000 stanovnika) nije bitno promijenio trend. Pitanje statusa jedinice duboko se politiziralo, postalo je statusno pitanje prestiža, ali i realnog iskustva da status grada donosi i materijalne prednosti. Iza toga stoji nastojanje da se obrani posebni interes lokalnih elita, ambicija koja je ovisna o saborskoj većini, i dobrom suradnjom sa središtem moći.

Pored uvjerljive statistike, općenito iskustvo govori o pretjeranoj fragmentaciji teritorijalnog ustroja. Dijeljenje i raznovrsnost odmakli su daleko preko mehanizama integracije u jedinstveni sustav. Svatko tko je posjetio općinu Muć ili Plaški, Pribislavac ili Kamanje ima dojam o nejakim mogućnostima tih sredina da se bave razvojnim programima, urbanističkim planiranjem, javnim službama iz svoje nadležnosti. Međutim i male sredine mogu biti jaki i skupi pregovarači kada se radi o skrivenim dogovorima i upornoj borbi za središnje fondove i pomoći, proračunska sredstva ili državne investicije. Poticaj za dobivanje posebnog statusa (područja od posebne državne skrbi) ili različitih indirektnih pomoći (otočni prijevoz) stalna su taktika indirektnog prelijevanja sredstava<sup>20</sup>. Dojam rastrošnosti pojačan je grandomanijskim efektom raskošne reprezentacije i statusnih simbola te širokom praksom “sala-modela” uprave<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Državna je uprava odredila, u grubim crtama i po načelu, kriterije za dodjelu dotacija koje se rabe za fiskalno izjednačivanje. No ne primjenjuju se kriteriji i izjednačivanje fiskalnog kapaciteta na temelju dohotka, a fiskalni je kapacitet većine županija ispodprosječan. K. Ott i A. Bajo, Izrada proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj; <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Financiranje%20lokalne%20samouprave/07.pdf>

<sup>21</sup> S. P. Naidu, Public Administration: Concepts and Theories; [http://books.google.hr/books?id=gwrzhzdhpfoc&pg=pa141&lpg=pa141&dq=riggs+sala+model&source=bl&ots=jt7mjeqie3&sig=1qodyi0qp7uro9qualt7zydandi&hl=hr&ei=koxvtpdhh4uchqels7jscq&sa=x&oi=book\\_result&ct=result&resnum=6&ved=0cewq6aewbq#v=onepage&q=riggs%20sala%20model&f=false](http://books.google.hr/books?id=gwrzhzdhpfoc&pg=pa141&lpg=pa141&dq=riggs+sala+model&source=bl&ots=jt7mjeqie3&sig=1qodyi0qp7uro9qualt7zydandi&hl=hr&ei=koxvtpdhh4uchqels7jscq&sa=x&oi=book_result&ct=result&resnum=6&ved=0cewq6aewbq#v=onepage&q=riggs%20sala%20model&f=false)

Porast broja jedinica dovodi do smanjivanja njihove ekonomske moći, razvojnog potencijala i kapaciteta za održavanje razine javnih službi. Lokalne jedinice nemaju dovoljne prihode za održavanje elementarne političko-upravne strukture, vidljivi su znakovi opće rastrošnosti, profesionalizacije poslova, one nisu zajednice ljudi, već jedinice koje slabo odražavaju interes građana i stanovnika. Male jedinice nemaju snage za održavanje komunalnih službi, a nerado se povezuju ili stvaraju zajedničke institucije. Ponekad se naglašava trošak rada i zaposlenih, 3,5 milijardi kuna troši se godišnje na plaće zaposlenih iz lokalnih proračuna.<sup>22</sup> Pokušaji racionalizacije nisu bitno smanjili troškove. “Svako naselje koje zadovoljava formalni kriterij broja stanovnika od 10.000 može postati grad”. To znači da ima gradova koji nisu u stanju opravdati naslov prihodom ili funkcijama koje su određene statutom. Slično je i s općinama. Moderni trend osnivanja općina, koji je zadesio Hrvatsku 1993, dopustio je svakom sporednom seoskom području osnivanje vlastite općine. Glavni problem je u gomilanju upravnih tijela i službenika u tim općinama. Takve jedinice lokalne uprave jednostavno nisu sposobne ni za financiranje svojih tekućih troškova, niti za pružanje osnovnih usluga u svojim područjima. I tako moraju ovisiti o sredstvima izdvojenima izravno iz državnog proračuna. To dovodi, unatoč teoretskoj teritorijalnoj decentralizaciji, do stvarne centralizacije državne uprave... Zbog slaboga fiskalnog kapaciteta i niske razine prihoda iz lokalnih (vlastitih) prihoda, mnoge jedinice lokalne uprave imaju (neporezne prihode) kao glavni izvor prihoda... Pretjerano obilje jedinica lokalne uprave dovodi do pretjeranog gomilanja upravne mašinerije na nekoliko stupova uprave te do neprimjerene podjele funkcija i odgovornosti. Situacija je pogoršana stvaranjem područja od posebne državne skrbi kao reakcijom na štete izazvane ratom.<sup>23</sup>

Zaključak da su porast broja lokalnih jedinica, promjene u statusu gradova i općina te smanjivanje ekonomske moći razlog nepostojanja kapaciteta u obavljanju lokalnih poslova je točan. Male općine ne raspolažu ni s materijalnim ni s ljudskim resursima potrebnima za obavljanje društvenih poslova. One nemaju ni gospodarski ni financijski kapacitet potreban za razvojne projekte. Usmjerene su na traženje pogodnosti i državnih pomoći, podloga su za klijentelističke mreže političkih i drugih formi. Lokalni moćnici i

<sup>22</sup> [Http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/49325/Default.aspx](http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/49325/Default.aspx)

<sup>23</sup> K. Ott i A. Bajo, Izrada proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj; <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Financiranje%20lokalne%20samouprave/07.pdf>

poduzetnici utječu na lokalne planove i odluke, političko odlučivanje ostaje zatvoreno u forume, štoviše, mehanizam odlučivanja, osobito profesionalizacija funkcija, sasvim je neprilagođen takvim jedinicama.

Međutim, suprotno, **sam postupak ukidanja ili spajanja malih jedinica nije jamstvo promjene. Jednom razoriti neku jedinicu i podijeliti je u nekoliko jedinica nije jamstvo ušteda i boljeg upravljanja. To možemo smatrati korisnim, ali ne i dovoljnim sredstvom poboljšanja učinkovitosti, otvorenosti i dobre lokalne vlasti.** Koordinirane i koherentne reforme moraju se istodobno provesti i u modelu izbora, odnosima glavnih tijela lokalne vlasti, povećanju odgovornosti za javne službe i dr.

## 6. Regionalni sloj u sustavu upravljanja

Europska politika harmoničnog razvitka regija i uvažavanja regionalnih specifičnosti nije samo politička platforma regionalizacije, već je i stvarno relevantna za tehničko djelovanje sustava upravljanja.

Posebno je pitanje regionalizacije Hrvatske. Hrvatska ima jasno identificirane regije, kulturalnu identifikaciju s regijom, pa i političke regionalne pokrete. Crtanje županijskih granica nije vodilo računa o takvim zahtjevima. Broj županija veći je od broja makroregija. Regionalne različitosti nisu samo rezultat prošlosti i kulturalnih identifikacija, već i sasvim realnih razlika u interesima, strukturi gospodarstva i stupnja razvijenosti. Regionalna razina vlasti postala je sastavni dio organizacije vlasti demokratskih država i neizostavna karika u upravljanju regionalnom politikom.

Međutim, trebalo je proći dosta vremena da se to u Hrvatskoj i prizna. Prilikom stvaranja i obrane nacionalne države, ideje regionalizma smatrane su potencijalnom opasnošću za jedinstvo države i integralnost i homogenost državne podjele. Politički pokreti koji su zagovarali regionalizam bili su grubim sredstvima suzbijani (Dalmatinska akcija), tjerani u politički marginalne okvire (Zagorska stranka i sl.), ili su pak neprestano bili izloženi političkim pritiscima (IDS, PGS). Štoviše, i granice izbornih jedinica nisu sasvim korespondirale sa županijskima, u županijama je ponekad konstituirana vlast koja nije bila sasvim po volji središnjoj vlasti, i na toj razini su se odvijali ozbiljni politički sukobi.

Promjena je uslijedila tek posljednjih godina. Regionalne stranke važni su partneri u nacionalnoj političkoj sferi, a oporba regionalnom dijeljenju

(zašto ne bismo rekli udruživanju?!) posve je utihnula. Velike stranke priznale su i u svoje “programe” uključile su priznanje regionalizma. Poseban poticaj bilo je stvaranje europskog prijedloga o statističkim regijama, a još više spoznaja da obilni europski strukturni fondovi preferiraju regije kao primatelje sredstava. Štoviše, u određenju područja odmah se zaboravilo na neplodne rasprave o povijesnim granicama i u prvi su plan došli izračuni prosjeka razvijenosti<sup>24</sup>. Štoviše, Vlada i Sabor omogućili su stvaranje kvaziregionalnih entiteta; regionalnih partnerskih vijeća. To je još daleko od harmonizacije i uređenja srednje razine vlasti, no korak prema ulozi regija u poticanju društvenog i gospodarskog razvoja svojega područja, regionalnoj mobilizaciji i lobiranju regionalnih jedinica na nacionalnoj i nadnacionalnoj (EU) razini javnog upravljanja te tendenciji prema prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji.

Regije i postojeće županije nisu isto<sup>25</sup>. Županije, male i različite, svakako ne mogu nositi poslove regionalnih cjelina, niti klasične upravne zadatke. Broj županija u svakom slučaju treba smanjiti, no sama redukcija broja ne bi bila dovoljna. Ukidanje i reorganizacija, prema racionalnim kriterijima uštede troška i povećanja upravnog kapaciteta, ne bi se trebali smatrati svrhom samom po sebi, već trasiranje puta modernizacije teritorijalnog upravnog sustava.

Teritorijalna podjela županija nije sasvim odgovarajuća. Razlika u veličini je vrlo značajna. Najmanja županija – Međimurska (730 km<sup>2</sup>) 7,3 puta je manja od najveće (Lička, 5.350 km<sup>2</sup>). Prosječna veličina županije je 2.795,1 km<sup>2</sup>. Ako izdvojimo Grad Zagreb, deset većih županija 2,46 puta je veće od deset manjih. Usporedba broja stanovnika pokazuje isto. Po broju stanovnika najveća je Splitsko-dalmatinska (464.676), a najmanja Ličko-senjska županija (53.677). Prosječan broj stanovnika je 182.915, ali čak 13 županija je ispod prosjeka, a ako u račun uključimo Grad Zagreb, prosjek raste (211.307), i samo je pet županija iznad prosjeka. Županija ima previše i njihovim usitnjavanjem te su jedinice postale poprilično besmislene. Županije nemaju regionalni identitet ni povijesno utemeljenje. One ne predstavljaju prirodne regionalne cjeline s kojima bi se lokalno stanovništvo moglo identificirati. Teritorijalne promjene županija lakše je simulirati i

<sup>24</sup> [http://www.mrrsvg.hr/userdocsimages/strategija\\_regionalnog\\_razvoja.pdf](http://www.mrrsvg.hr/userdocsimages/strategija_regionalnog_razvoja.pdf)

<sup>25</sup> Sam naziv je irelevantan. Naziv županije za regije bio bi sasvim prihvatljiv da ne upućuje na postojeću podjelu.

simulacije pokazuju da kombinacija demografskih, ekonomskih, fiskalnih i administrativnih kriterija upućuje na potrebu formiranja pet (4+1) regija koje bi vjerojatno preuzele zadaće županija. Svakako bi, u statističkom i organizacijskom smislu, trebalo posebno tretirati i izdvojiti područje Zagreba. Problem granica regija otvoren je za raspravu, no svakako bi trebalo ići u smjeru racionalizacije broja pretvaranja županija u regionalne cjeline.

Županija u svom *samoupravnom djelokrugu* obavlja poslove koji se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i sl. Trenutačno, zbog financijskih i političkih razloga. Financijska zavisnost od središnjih državnih fondova smanjuje se povećanjem kapaciteta i gospodarskog potencijala.

Politički dosezi takve promjene teško se mogu predvidjeti. Glavne političke stranke na nacionalnoj razini vjerojatno bi nastojale zadržati sustav proporcionalnog predstavništva, no samoupravnom karakteru regionalne zajednice odgovarali bi i elementi predstavništva nižih jedinica, te se čini da je ravnoteža obaju sustava u mješovitom obliku možda optimalno rješenje. Štoviše, bez pojačanja političke samostalnosti teško je zamisliti odgovorno i dobro upravljanje osjetljivim službama i zadacima koji su povjereni županiji. Vjerojatnim ulaskom Hrvatske u Europsku uniju smanjuje se i strah od nacionalne dezintegracije kroz decentralizacijske procese. Ni zemlje visokog stupnja lokalne samouprave u Europi nisu izgubile, već pojačale prepoznavanje i regionalnih interesa.

Regije nemaju izvorne funkcije obavljanja poslova klasične države. Ni financije ni pravosuđe, posebno ne obrana, a ustroj policije trebao bi se racionalno prilagoditi zahtjevima depolitiziranog i nezavisnog djelovanja. Lokalne zajednice, gradovi i regije više nužno ne trebaju posredovanje nacionalnih država. Regionalni identiteti i europska integracija idu paralelno. U posve novom svjetlu pojavljuju se pitanja određenja zadataka lokalnih jedinica, identifikacije lokalne zajednice i institucija koje nastoje povezivati sasvim različite razine djelovanja. Čak i u zemljama koje su tradicionalno baštunile modele snažne središnje vlasti, regije su neizostavna karika u strateškom upravljanju regionalnom politikom. Usmjerenost na razvojne projekte, strukturalne fondove i gospodarske potencijale dobilo bi snažan zamah.

Stvaranje regija nije pitanje podjele Hrvatske, već naprotiv, pitanje njezinog jedinstva i identiteta. Prepoznata kao moderna europska zemlja, Hrvatska ne treba regije kao srednji sloj dekoncentracije odlučivanja i teritorijalne državne divizije. Regije trebaju, jer postoje kao identificirane zajednice sa svojim specifičnostima. Najgore u tome je nametati i mehanički odrediti granice. Treba pustiti razvoju stvaranje regionalnih zajednica, prepoznati takve zajednice te im dati odgovornosti i prava primjerene samoupravi.

Radikalna reforma nije rezultat apriornog stava, već spoznaje da je u nekim trenucima potrebno i lakše promijeniti više nego se zadovoljiti malim i kozmetičkim finesama.

## **7. Financiranje lokalnih jedinica**

Kriza financiranja lokalnih jedinica ima dublje strukturalne i vanjsko-političke razloge. Strukturalni problemi vezani su za promjenu strukture gospodarstva, opću globalnu krizu te posljedice normativnog modela i teritorijalne podjele. Financiranje i pokazatelji koji o tome govore sažet su izraz disfunkcija upravno-političkog sustava.

Struktura privrede, jačanje udjela trgovine i financijskog sektora u nacionalnom dohotku olakšali su prelijevanje sredstava u središnje fondove, banke i izvan kontrole lokalnih institucija. Nekadašnja općina bila je snažna i autarkična jedinica: svaka je nastojala razviti neku lokalnu tvornicu, trgovinski lanac, banku, transportno poduzeće ili hotelsko naselje. Takva poduzeća uglavnom su se raspala u procesu privatizacije i sustavom akvizicija i spajanja postajala su dio međunacionalnih ili velikih kompanija (i u hrvatskom i u stranom vlasništvu). Opća globalna recesija zatekla je Vladu nepripremljenu, a na svjetskom financijskom tržištu stalno su se pogoršavali uvjeti zaduživanja. Gospodarstvo, oslabljeno izostankom mjera rashoda na plaće i materijalne troškove, ostalo je općenito nesposobno nositi teret velikog proračuna i poreza. Država, vođena i željom da se dodvori glasačkim slojevima, rasprodavala je imovinu i zaduživala se ostavljajući otplatu nekoj budućoj vlasti. Zbog toga je i promjena poreza na dohodak slijed takvog procesa. U vremenima konjunktura početni proces financijske decentralizacije usporen je i zaustavljen, štoviše, financijska ovisnost je povećana. Centralizacija sredstava provedena je neizravnim načinom kroz velike javne radove

(ceste, tuneli), pa je njihova redistribucija donijela kratkotrajne dobitke i pune lokalne proračune koji se nisu znali iskoristiti.

Komparacije s drugim državama nisu sasvim statistički korektne, elementi veličine i raspodjele nadležnosti su drukčiji, pa činjenica da se Hrvatska nalazi u skupini zemalja s niskim postotkom sredstava raspoloživih za samoupravu, više govori o skromnim dosezima decentralizacije. Naravno, tada je koncentracija rashoda na plaće i materijalne troškove i jak indikator samodostatnosti, potencijalnih ušteda, i jednostavnije: lokalna uprava troši sama na sebe, a manje za vanjske zadatke zbog kojih postoji. To ne mijenja ni činjenica da u velikim gradovima rastu i troškovi gradskih službi jer su tamo i veći prihodi od prireza, komunalnih naknada i sl. U Zagrebu, troškovi mjesne samouprave su konstantni, štoviše, rastu plaće i materijalni troškovi, dok su izdaci za male komunalne akcije i slično radikalno smanjeni. Zaključak iz kasnijeg teksta da “tendencije rasta pomoći kao izvora prihoda lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica upućuju na smanjenje financiranja javnih potreba iz tekućih proračunskih izvora, što proizlazi i iz promjene strukture dodijeljenih pomoći u posljednjim godinama, odnosno pretežitosti tekućih nauštrb kapitalnih pomoći”, pokazuje koliko je jak pritisak na klijentelističke skupine i njihove troškove iz središnjih centraliziranih sredstava.

Sposobnost jedinica lokalne samouprave da do potrebnih sredstava dođu javno-privatnim partnerstvom, emitiranjem obveznica ili putem europskih fondova, vrlo je različita. Neke jedinice (Zagreb) iskoristile su velike mogućnosti posrednog zaduživanja putem tvrtki u njihovu vlasništvu (Holding d.o.o.), neke su iskoristile mogućnosti izdavanja obveznica, a nakon prvog oduševljenja splasnule su i inicijative javno-privatnog partnerstva. S druge strane, najveći broj jedinica nije uveo niti moguće prireze i oslanja se na različite pomoći.

Posebno je teško prihvatiti sadašnja rješenja o poreznim propisima. Porez na dohodak, najizdašniji izvor prihoda, ne djeluje kao fini mehanizam poticanja poduzetničke djelatnosti, već je usmjeren prvenstveno na prikupljanje sredstava. Pored toga, različite naknade, skupe u tehničkom smislu, koriste se vrlo često, jer nad tim izvorima nema naročite, a osobito ne središnje kontrole (pa ni zakonitost!), a postojanje enormnih nenaplaćenih potraživanja govori o mogućim zloupotrebama i voluntarizmu, ali i ukupnoj neefikasnosti pravnog sustava.

U cijelom području financiranja vlada svojevrsna normativna zbrka. Upravljanje sredstvima predstavlja, isto tako, područje na kojem je nužno



unapređenje. Normativna regulacija nije sređena, a postoje i velika nejasnoća i neusklađenost tumačenja. Transparentnost i otvorenost su vrlo niske, a mehanizam kontrole ne završava odgovornošću. Sudjelovanje građana u stvaranju proračuna je formalno i ritualno. Predstavnička tijela ne mogu, uobičajena je praksa, i samo iznimno imaju stvarnu moć odlučivanja. Trošak cijelog sustava, unutarnja nekoherentnost, riječju, neadekvatno upravljanje potiče skupoću i neracionalnost.

## **8. Lokalna demokracija**

Često se ističe da je lokalna uprava škola demokracije, ali i da se u takvim situacijama provjeravaju spremnost i sposobnost vladanja i napuštanja vlasti, mogućnost okupljanja znalaca, stručnjaka i etičke ispravnosti vladanja. Nažalost, u primjeni zakona pokazalo se da je to i škola za vježbe političke manipulacije i prevrtljivosti. U politici je koješta moguće, ali postoje moralne granice koje se utvrđuju nakon bolnih loših iskustava i poraza. U zemljama u kojima postoji latentna opasnost korumpiranja i zloupotrebe vlasti važno je očuvati taj minimum etičnosti i s vlasti otići čistih računa i mirne savjesti. Kada se olako smatra da je u politici sve dopušteno, upravo lokalna samouprava najviše trpi od pokušaja da se periferijom nastoji zadobiti vlast u središtu. Takva nedemokratska politička kultura, karakteristična za Hrvatsku, podloga je, ali ne jedina, procesima oligarhizacije političkog života na lokalnoj razini. Institucionalni aranžmani postali su plodno tlo za reprodukciju takvog sustava odlučivanja. U male lokalne zajednice uveden je sustav temeljen na proporcionalnom predstavništvu, dakle stranačkim listama uz krajnje restriktivne mogućnosti za nastup nezavisnih kandidata. Već u samome modelu, od kandidiranja do stvarnog odlučivanja, apsolutno je presudna uloga stranačkih tijela (klubovi, koordinacije, koalicijski dogovori) i vodećih ljudi u političkim strankama. Još ponegdje postoji svojevrsni “padrone sistem” u kojem pojedino područje, grad ili regija zapravo pažljivo oslušuju napatke “svojih ljudi” u središnjoj vlasti. S druge strane, za lojalnost i odanost oni dobivaju pokroviteljstvo i zaštitu svojih vođa. U svakoj političkoj stranci postoje svojevrsna lokalna grupiranja koja se prenose i u djelovanje tijela središnje države. Takve zatvorene odnose pojačava isprepletenost stranaka, ne samo na lokalnoj razini, s moćnim i utjecajnim tvrtkama i pojedincima.

Na lokalnoj razini to nije posve nov fenomen. On je bio vidljiv i u ranijim razdobljima pa i u jednostranačkom sustavu, postoji u drugim sredinama i ima različitu formu i gradaciju.<sup>26</sup> U hrvatskom slučaju jasno je došlo do poremećaja ravnoteže i na lokalnoj razini ne djeluje nikakva “specifična podjela vlasti”<sup>27</sup>, već sasvim konkretno seljenje realnoga političkog odlučivanja u stranačke i neformalne gremije i grupe.

Oligarhijske tendencije u političkim strankama pojačavaju rizik od lošeg upravljanja, a nedostatak unutarstranačkih mehanizama demokratskog odlučivanja povećava utjecaj neformalnih tijela i grupa (klika). One čine posve delikatnim odnose lokalnih ogranaka i stranačkih središnjica, unutar stranaka, onemogućavaju rad središnjih nadzornih institucija, pomažu da se financijske transakcije i kadrovske odluke zadrži zatvorene od javnosti. U obzir treba uzeti i činjenicu da se gube jasne idejne i ideološke razlike između stranaka, te da je personalizacija vodstva na lokalnoj razini sve jača.

Izborni model za osnovne jedinice, pa i mjesne odbore, vrši se prema stranačkim listama, i usprkos relativnim uspjesima nezavisnih lista i kandidata, on je uzrok degenerativne koncentracije vlasti na neformalne skupine. Jedna od posljedica je ponekad i nužnost stvaranja lokalnih koalicija koje su, opet bez ideoloških ili programskih zajedništava, tek privremene pogodbe o podjeli dužnosničkih i drugih mjesta. Stranački ključevi pri odabiru, pa čak i zapošljavanju, onemogućavaju pravu odgovornost i uopće pomažu zatvaranju odlučivanja i participaciji građana. Oblici neposredne demokracije onemogućene su restriktivnim zakonima i zakazuju u praksi. Postoje prijedlozi unapređenja modela, no osnovno, podizanje razine političke participacije građana, otvorene i odgovorne vlasti, pretpostavlja da iznošenjem prijedloga rasprava tek počinje, i da je obveza pronaći slabosti i kritički razmotriti prijedlog, a ne se euforično zanositi dobro zamišljenim prednostima. Osobno, izravne izbore predstavnika u malim izbornim jedinicama, eventualno i kombinirani mješoviti sustav, fleksibilnost rješenja s obzirom na razinu izbora, smatram minimumom promjena.

Posebno je riskantan razvoj prakse i zakonskih rješenja o neposrednom izboru gradonačelnika. Načelno dobra zamisao da se legitimnost načelnika i gradonačelnika pojača i da se naglasi njihova funkcionalna samostalnost

---

<sup>26</sup> E. Pusić, *Komuna i općina*, Informator, Zagreb, 1981; J. Kregar, *Problem odnosa građana i uprave* (magistarski rad), 1980.

<sup>27</sup> S. Sokol, u knj. Šeks i dr., *Hrvatski sustav lokalne samouprave*, Organizator, Zagreb, 1993.

u stvarnom životu dovela je do stvaranja jakih gradonačelnika, praktično nesmjeljivih i stvarno neodgovornih, čak i u slučajevima u kojima nemaju stranačku podršku i većinu u vijeću (kohabitacija). Pokušaj učvršćenja stabilnosti i kontinuiteta vlasti pretvara se u okoštalu političku neodgovornost. *Ad hoc* se predlažu logična rješenja, kao što su sniženje cenzusa u referendumu o opozivu<sup>28</sup> i promjena zakona o referendumu. Nužne i potrebne, te promjene nisu dovoljno sredstvo poticanja odgovornosti.

Takva inhibicija formalnih institucionalnih kanala izražavanja nezadovoljstva urodila je praksom prosvjeda. U zemlji u kojoj su prosvjedi bili ceremonijalni, nerijetko potaknuti od vlasti, javljaju se akcije neposrednog prosvjeda, osobito u zaštiti okoliša, urbanističkog planiranja.<sup>29</sup> Pokazuje se da takve pokrete vode sasvim konkretne i politički legitimne ideje, no da njihova snaga nema mogućnost prelijevanja u postojeće predstavničke institucije. Na lokalnoj razini zanemarene su mogućnosti izravne demokracije, a i tamo gdje silom zakona postoje (urbanistički planovi), rasprave se ceremonijaliziraju i formaliziraju.

Propušteno je primijetiti da se polako, ali uporno, civilno društvo izborilo za ideju partnerstva, da to nije uvezena ideja ili ideološki zahtjev, već nasušna potreba. Participacija građana u odlučivanju ne može se svesti na trenutak izbora ili unutarstranačke rasprave, već na stvaranje i buđenje foruma za pripremu, raspravu i formuliranje odluka i politika.

## 9. Europeizacija lokalne samouprave

Europska unija je hrvatska perspektiva. Više se ne radi o općem stavu i izboru s koje se strane granica civilizacija i kultura nalazi Hrvatska, već o provedbi strateških političkih odluka za koje postoji stvaran politički konsenzus. No potpisivanje dokumenata i donošenje odluka, postupak koji je

<sup>28</sup> Prije svega, za sada se nisu održali predviđeni referendumi, a izvanredni izbori održani su temeljem nekih drugih razloga, a ne gubitkom povjerenja i referendumom. I sadašnji zahtjevi i postupak su teški i skupi (kvalificirana većina za raspisivanje referenduma, zabrana ponavljanja). Sniženje zahtjeva o izlasku na referendum izgleda logično, ono ne vodi računa da je izlazak na lokalne izbore nizak, i da bi zapravo građani u kratkom vremenu dva puta izlazili na birališta (na referendum i na izbore), da nije predviđena politička sankcija (što ako referendum ne uspije?) za vijeće koje raspisuje referendum. Vjerojatno bi u situacijama političkih podjela dovoljno jamstvo bila dvotrećinska većina vijeća za opoziv, što svakako nije jednostavan uvjet.

<sup>29</sup> Ne uzimamo u obzir radničke ili političke prosvjede na nacionalnoj razini.

taktičke političke naravi i može biti ubrzan ili usporen, još ne znači primjenu europskih standarda u djelovanju uprave, naročito lokalne samouprave. U psihološkom, radnom i funkcionalnom smislu jedinice lokalne uprave nisu spremne za promjenu takvih okolnosti. Samo neke, velike i regionalne, ili pak one koje graniče s europskim zemljama, započele su, transgraničnom suradnjom, stjecati iskustva. Korištenje europskih fondova je suboptimalno. Središnja tijela ne potiču radikalne promjene i nisu zahtjevna u pomaганju prilagodbi. Organizacijska i funkcionalna prilagođavanja i stvaranje specijaliziranih lokalnih upravnih nadležstava (uređi, agencije), kao i opće znanje i sustavna edukacija lokalnih dužnosnika i načelnika o djelovanju i načelima funkcioniranja europskog sustava. Lokalne i regionalne jedinice nisu pripremljene za izravnu primjenu europskih standarda i postupaka i ne vode brigu u perspektivama suradnje u novoj široj zajednici zemalja. Još uvijek se očekuje i priželjkuje posrednička uloga nacionalne države. Rečeno neutralnim izrazom: lokalna samouprava nema kapaciteta za razvoj suradnje u novom okružju. Povremeno i ponekad, još uvijek ceremonijalno sudjelovanje u europskim projektima i natječajima, u europskim institucijama i asocijacijama lokalnih jedinica. Načela kao što je načelo otvorenosti, proporcionalnosti ili pak načelo supsidijariteta duboko su suprotni birokratskim navikama inertnih lokalnih uprava.

Transparentnost odlučivanja i otvorenost vlasti nisu samo pretpostavka participacije građana u upravljanju, već su i sredstva povećanja odgovornosti i efikasnosti djelovanja javne uprave. Načelno je sasvim točno da male jedinice lokalne samouprave odražavaju ideju ljudske i susjedske zajednice, da se u malim i zatvorenim sredinama sve zna o svima i da se tajne ne mogu sakriti. Mala zajednica je često nesklona formalnim postupcima, pravila se doživljavaju kao nepotrebna ograničenja te se zaobilaze, postupci i rješenja prikrivaju. Uostalom, bez obzira na prosjek, nisu sve zajednice ni malene niti pregledne.

Mehanizam odlučivanja kakav se preferira u Europi počiva na širokoj informiranosti i participaciji u odlučivanju. Građani, i u svojoj lokalnoj zajednici, moraju imati realne mogućnosti participacije u odlučivanju. Na taj način ne mijenja se samo legitimacijsko uporište za odluke i ne olakšava se njihova primjena, nego se (osobito u situacijama visoke kompleksnosti i različitih uvjeta) i u tehničkom smislu poboljšava kvaliteta odluka. Vjerovanje da je europski kriterij specijalističkog znanja i stručne vrsnosti jedini, da ga ne prate zahtjevi interesne i svake participacije adresata i

korisnika, je krivo. Meritokracija i počiva na razumnoj pretpostavci da usko sektorsko gledanje nije dobro i da je pravo znanje, moguće tek u kritičkoj interakciji, temelj profesionalnog ponašanja, tim prije što su važna područja: planiranje i urbanizam, promet i zaštita okoliša moguća tek timskim kompromisom.

## 10. Rizici reforme

### 1. Radikalna ili formalna promjena

Osnovna, rijetko i javno izrečena dilema jest koliko radikalno izvršiti promjene. Svaka promjena i radikalni zahvat izazivaju materijalne troškove i političku nestabilnost. U razdobljima recesije poziv na radikalne promjene ima određeni demagoški prizvuk. O tome da će radikalne promjene izazvati zastoje, troškove, materijalnu i psihološku neizvjesnost uposlenika, nema sumnje, no i to se može smatrati neizbježnim troškom. Ono o čemu politička klasa ipak najviše vodi računa je posljedica po političku izbornu podršku. Ukidanje i spajanje lokalnih jedinica prigoda je da se apelom na osjećaje lokalne privrženosti mobiliziraju glasači protiv promjena. Jednostavno, onaj tko radikalno i racionalno smanji broj lokalnih jedinica, vjerojatno gubi izbore. Birači ne procjenjuju prema stvarnim racionalnim razlozima dobitka i gubitka, već su skloni posve iracionalnim pozivima na fiktivne tradicije, sumnjiva zajedništva i argumente pronalaženja neprijatelja u najbližim susjedima. To nije načelna spekulacija, već i iskustvo teritorijalnih reformi u europskim zemljama.<sup>30</sup> Pozivanje na tradicije i lokalni solidarizam, još u uvjetima krize i neizvjesnosti, realan je program slojeva koji gube promjenama. “Kada se otpori novom odvijaju pred našim očima, spremni smo priznati neizvjesnost ishoda. Solidarizam u obliku nepotizma, ‘personalizma’ i korupcije ... često određuje stvarne interesne odnose iza kulisa tobože neosobnih struktura. Katkad, i manje suptilno, strukture se vlasti naprosto raspadaju i mikro solidarizam je jedina forma regulacije interesnih odnosa koji preostaje.”<sup>31</sup>

<sup>30</sup> <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1383969&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

<sup>31</sup> E. Pusić, Razvedenost i povezanost, *Encyclopaedia moderna*, Zagreb, 1974, 161.

Međutim, ponekad se pojavljuju jedinstvene povijesne prilike, u kojima cijena promjena, pa i radikalnih, izgleda da je prihvatljiva. Izgleda lakše brzo izvršiti veliku promjenu, no sporo činiti mala unapređenja.<sup>32</sup>

Ali time se ne treba tješiti i tome se ne treba nadati. Manje atraktivan, no realističan pristup, govori da treba brzo izmijeniti ponešto (županijski ustroj, izborni model lokalnih jedinica), a postupno uvoditi elemente neizravnoga financijskog pritiska okrupnjavanju i zajedničkim službama, te elemente odgovorne, otvorene “dobre vlasti”.

## 2. Veličina i broj jedinica: racionalnost ili tradicija

Reforma kakva je predložena i već realizirana u nekim zakonima (regionalni razvoj) nosi izvjesnu dozu rizika i zato što se temelji na pretpostavci o spontanom djelovanju racionalnog interesa u kreiranju novih lokalnih jedinica. Kao što smo rekli, teritorijalni ustroj Hrvatske, preciznije: političko-teritorijalna podjela, ne odgovara zahtjevima racionalnog vođenja države. Broj jedinica je prevelik, a njihova distribucija ne odgovara jasnim i logičnim načelima, već je rezultat arbitrarnog tumačenja zakona i neodgovarajućih podloga za odluku.

Danas postoje, i koriste se, metode računalne simulacije koje smanjuju mogućnosti improviziranja u argumentaciji: demografski kriteriji (broj stanovnika, dobna struktura, broj radno sposobnog stanovništva, obrazovna struktura, zaposlenost, dnevna migracijska kretanja, demografski trendovi – starenje, depopulacija...); geografski kriteriji (površina jedinica, specifičan geografski položaj, gustoća naseljenosti, disperziranost naselja, prometna povezanost); fiskalni kriteriji (visina prihoda – ukupni i *per capita*, s naglaskom na izvorne prihode, struktura rashoda); administrativni kriteriji (broj i obrazovna struktura zaposlenih, unutarnje ustrojstvo i organizacijski procesi); infrastrukturni kriteriji (stupanj urbanizacije, lokalne prometnice, komunalna infrastruktura i poduzeća, ustanove predškolskog i osnovnoškolskog obrazovanja, ustanove socijalne skrbi, zdravstvene ustanove, organizacijsko-administrativni ustroj dekoncentriranih državnih

---

<sup>32</sup> “Often it is not more difficult, but easier, to cause a big change rapidly than a small change gradually”. G. Myrdal, *An Approach to the Asian Drama*, Vintage Books, London, 1970, 115. U kolokvijalnom govoru: bolje je mački odrezati jednim pokretom rep, no mrcvariti je postepeno skraćivanjem (S. Mesić, 2009).

službi).<sup>33</sup> Navedene varijable iskazane prema jedinicama mogu poslužiti za različite multivarijantne analize i kombiniranje i simuliranje rezultata prema parametrima veličine i teritorijalne bliskosti. Unatoč svemu, i tehničkim mogućnostima, ključni element političke volje za reformama je nedostajao.

Racionalnost ili tradicija lažna je dilema. Uostalom, teritorijalna podjela Hrvatske, u posljednjih 150 godina, i u različitim režimima i državnim tvorbama, mijenjala se (i radikalno) svakih desetak godina. U novim uvjetima ulaska u Europsku uniju bit će teže *status quo* argumentirati emocionalnim, a ne racionalnim razlozima. Slučajnost podjele i fragmentacija sustava ne smiju se pojaviti u drugom obliku.

### 3. *Preuranjena složenost i reverzibilnost*

Nema, možda nažalost, povratka u prošlo vrijeme. Pod pritiskom razvijenih društava često dolazi do imitacija struktura, bez obzira na materijalne mogućnosti, razvijenost ili kulturu. Međutim nema, možda nažalost, ni skokova u predvidivu budućnost. Područje reformi lokalne samouprave nije teritorij po kojem lutaju proroci i vizionari, ili barem ne bi trebali tu lutati, već područje sasvim pragmatičnih svjesnih intervencija. Prije svega sazrelo je vrijeme za izmjene izbornih pravila i modela. Za lokalne izbore treba strogo specificirati pravila financiranja. Potrebno je pojačati mehanizme odgovornosti, i političke i moralne, za obnašanje javnih dužnosti. Dužnosti, osim rijetkih iznimaka, u predstavničkim tijelima prihvaćaju se bez plaće. Trebaju nova zakonska pravila o sprječavanju sukoba interesa. Interesno odlučivanje, bilo izravno ili preko predstavnika, treba poticati participaciju. Transparentnost (osobito financijskog poslovanja) treba povećati. Financijsko poslovanje mora biti obzirno i odgovorno, u vremenima smo štednje i uvođenja reda. Javnost ima pravo znati, a to je onda obveza tijela lokalne vlasti. Strogo se treba držati zakona i poslovanje i odlučivanje trebaju u tom smislu biti predvidivi. Treba osuditi i napustiti stranačko upletanje u personalne odluke koje traže iskustvo, meritornost i znanje. Građani su i korisnici lokalnih službi i usluga, njihova prava treba štiti.

<sup>33</sup> M. Kovačić, *Decentralizacija i teritorijalni preustroj* (predavanje), PP Društveno veleučilište u Zagrebu, 20. svibnja 2011.

Lokalna samouprava podrazumijeva fleksibilnost i nisku diferenciranost struktura, volonterski rad i samostalnost. Trenutačno imamo obratnu situaciju. Samostalnost je ustupila mjesto ovisnosti o centralnim odlukama i pomoći. Imamo kljentelizam. Dobrovoljni rad smatra se iznimkom i često se za sve traži plaća i profesionalizacija preko ograničenja lokalnih sredstava. Svaka općina želi strukturu, broj ljudi i opremu kakvu ima neka druga. Svaki grad oponaša veće gradove. Zdrava ekonomska računica, jednostavna skromnost i štedljivost, prilično su rijetke.

Politička priprema eventualne reforme lokalne samouprave već je daleko odmaknula. Samouprava je važno političko pitanje. Uostalom, svake dvije-tri godine i dosada su se poduzimale reforme, pa je vjerojatno da je sazrela situacija za još jednu. Međutim, treba prevladati i izdignuti se iznad takvoga političkog cinizma. Bilo da će se raditi o reformi ili o površnom popravljaju, tehnička priprema takvih strateških odluka ne postoji. Nema praćenja ključnih statističkih podataka o troškovima, kadrovima, inicijativama. Nema istraživanja. Nema rasprave o alternativama.

To je podloga za budući voluntarizam, jer ne ovisi sve o pukoj političkoj volji. Ono što imamo je olako nagađanje o tome da ima previše općina (a što onda učiniti s time!?), da nije dobro riješen položaj gradova (a koji pripadaju toj kategoriji?), ili pak besmislene metafore o tome da sada imamo previše centralizma, te da nam treba više decentralizacije, pa da će klatno promjena time promijeniti smjer. Kaže se i da nedostaju sredstva, ali se ne kaže za što se ona sada troše, ili za što bi se trošila. S druge strane, nekima je baš ovako dobro, i ne žele nikakve promjene.

Promjene trebaju i one su nužne. Zalažem se da reforma bude usmjerena na poboljšanje i postupni institucionalni inženjering (kako bi rekao K. Popper) te da tehnička priprema započne odmah. Zalažem se za to da zaboravimo političke pamflete opravdane mistifikacijama o povijesnim procesima, hrvatskom ili europskom usudu Hrvatske. Povijest nema cilj i nema sretan završetak. Povijest nema inherentni smisao. Povijest nije put izbjavljenju u kojem će nam sudbina pomoći. To je jednostavno glupost. Ona je ljudsko djelo, ona je lanac slučajnosti, u kojima djelujemo, koje mi sami stvaramo. Ne postoji sustav, neki ranije predviđen redoslijed. U tome je naša odgovornost. Ne politizirati, već raditi. Ne smetati promjenama jer je nekom ovako dobro.

Za promjene lokalne samouprave treba politička volja. Zato se često spominju dvije riječi: hrabrost i odlučnost. Za promjene ne treba hrabrost,



već odlučnost namjera. Prava hrabrost je učiniti nešto makar su okolnosti nepovoljne a šteta izvjesna. Hrabrost je usprkos svemu pokušati. Ovdje se ne radi o hrabrosti. Trenutak za promjene je danas. Uvjeti promjena su definirani vremenima oskudice, štednje i smanjenja troškova, političkim potrebama homogenizacije u Europskoj uniji i neizbježnim zahtjevom za reprezentativnu i demokratsku samoupravu, lokalni građanski aktivizam. Odlučnost u tome ne izrasta iz hrabrosti, već iz odgovornosti. Tiha odlučnost, a ne prividna i glasna hrabrost, jamstvo je promjena.



## RAZVOJ I MODERNIZACIJA REGIONALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

### I. Kakvo je stanje regionalne samouprave u Hrvatskoj?

Od uspostave moderne lokalne samouprave, u Republici Hrvatskoj s početka 1990-ih do danas nije donesena sveobuhvatna strategija razvoja teritorijalne samouprave. Premda je na tom području publicirano mnoštvo znanstvene i stručne literature, provedeno nekoliko *policy* projekata koji su iznjedrili i brojna konkretna rješenja, izneseni prijedlozi nisu našli odjeka kod vladajućih političkih elita.<sup>1</sup> Sustav se razvijao prilično stihijski, najvećim dijelom pod utjecajem političkih zadanosti koje nisu pretjerano vodile računa o zadaćama moderne lokalne samouprave. Stoga ne čudi da Vijeće Europe u izvještaju o stanju lokalne samouprave u Hrvatskoj iz 2007. navodi kako je teritorijalna struktura “slučajno odabrana, nesustavna te izvrgnuta političkom pritisku” (Vijeće Europe, 2007).

Uspostavljeni model teritorijalne organizacije odgovarao je centraliziranom upravljanju zemljom koje se i moglo opravdati tijekom prve polovice 1990-ih u uvjetima ratnog stanja i okupiranosti određenih dijelova hrvatskoga teritorija. No, nakon uspostave državnog suvereniteta na cjelokupnome državnom području, odnosno u međunarodno priznatim granicama, ne postoji nikakvo racionalno opravdanje za zadržavanje centraliziranog modela upravljanja zemljom.

---

<sup>1</sup> Literatura je zaista opsežna i brojna. Ilustracije radi, valja pogledati samo izdanja objavljena u okviru biblioteke *Suvremena javna uprava* Društvenog veleučilišta u Zagrebu, članke koji su na temu lokalne samouprave objavljeni u časopisu *Hrvatska i komparativna javna uprava* od njegova pokretanja 1999. do danas, te izvještaje s nekoliko međunarodnih projekata, publikacije sa savjetovanja i znanstvenih konferencija posvećenih toj temi.

Položaj i ulogu županija u sustavu organizacije vlasti u Hrvatskoj moguće je promatrati iz nekoliko smjerova. Prvi smjer analize je propitivanje položaja županija u kontekstu modernih tendencija razvoja regionalne razine vlasti u Europi. Drugi smjer analize je promatranje županija u okviru analize cjelokupnoga sustava teritorijalne samouprave u Hrvatskoj. Lokalna je samouprava oblikovana neposredno nakon osamostaljenja i tijekom 1990-ih imala je određena obilježja koja su utjecala na pozicioniranje županija kao samoupravnih jedinica srednje razine. Treći smjer analize je promatranje procesa decentralizacije koji je intenziviran nakon parlamentarnih izbora 2000, a uključuje i promjene normativnog okvira lokalne samouprave s kraja 2005. i sredine 2006. Konačno, četvrti je smjer analize buduće pristupanje Hrvatske Europskoj uniji i razmatranje položaja županija u kontekstu vođenja politike regionalnog razvoja (kohezijske politike) te mogućnosti optimalnog korištenja fondova EU koji će Hrvatskoj biti na raspolaganju nakon pristupanja u punopravno članstvo.

Među suvremenim tendencijama društvenog razvoja poput globalizacije, euro-integracije, urbanizacije te postsocijalističke tranzicije, i regionalizacija zauzima značajno mjesto. Položaj regionalne razine vlasti prošao je zanimljiv put u mnogim europskim zemljama. Zadnjih dvadesetak godina 20. stoljeća u Europi je obilježeno procesom decentralizacije javnih poslova, a posebno afirmacijom regionalne razine vlasti. Ideja regionalizma uvelike je transformirala teritorijalne upravne sustave mnogih država, tako da je danas gotovo nemoguće pronaći zemlju bez srednje, tj. regionalne razine vlasti. Iznimku od navedene konstatacije, u pravilu, predstavljaju vrlo male zemlje za koje uvođenje regionalne razine nema nikakvo racionalno uporište (San Marino, Monaco, Lichtenstein, Andora itd.).

Do afirmacije ideje regionalizma na europskom je kontinentu došlo kroz dva vala. Prvi, koji je zahvatio Europu tijekom 1960-ih i 1970-ih nastojao je naglašavanjem zasebnog regionalnog identiteta afirmirati regiju kao posebnu razinu teritorijalne samouprave. Poseban jezik, kultura, tradicija, povijest i drugi slični razlozi rezultirali su zagovaranjem veće autonomije regionalnih jedinica u odnosu na središnju državnu vlast. Nakon toga, tijekom 1980-ih i 1990-ih naglašavanje regionalnog identiteta donekle je zamijenjeno isticanjem ekonomskih razloga kao utemeljenja ideje regionalizma. To je dovelo do evolucije percepcije o regionalnoj razini koja se počinje sve više isticati kao nužna pretpostavka gospodarskog i društvenog razvoja (Keating, 1998). Taj je proces u velikoj mjeri korespondirao s razvojem regionalne

politike EU koja se, kao što je već naznačeno, intenzivno razvija potkraj 1980-ih. Regionalne su je jedinice velikodušno prigrlile vidjevši tako šansu za jačanje vlastitog položaja na europskoj razini. Kulminacija toga shvaćanja dovela je do razvoja koncepcije o “Europskoj regiji”, a svoj vrhunac na razini institucija EU ta je ideja doživjela potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta i osnivanjem Odbora regija, kao savjetodavnog tijela u kojem su na razini EU predstavljeni interesi regionalne razine vlasti.

O regionalizmu na europskom kontinentu, međutim, još uvijek nije moguće govoriti kao o homogenoj kategoriji s obzirom na to da još uvijek postoje različite upravne tradicije i ustavna organizacija vlasti. Međutim, proteklih dvadesetak godina su “zlatno doba” regionalne samouprave koja je značajno utjecala na transformaciju javnog upravljanja u brojnim europskim zemljama. Na tom su području doneseni i neki važni dokumenti, odnosno nacrti dokumenata koji, premda imaju različit pravni status, ipak djeluju kao harmonizirajući faktor, barem u pogledu nekoliko bitnih faktora ustrojstva i djelovanja regionalne razine u europskim zemljama.<sup>2</sup> Sve u svemu, vidljivo je kako je regionalna razina vlasti postala sastavni dio organizacije vlasti demokratskih država i neizostavna karika u upravljanju regionalnom politikom. O tome svjedoče mnoge studije posvećene različitim aspektima regionalne politike (među ostalima Hooghe, 1996; Loughlin, 2001; Bache, Flinders, 2004; Sagan, Halkier, 2005; Bache, 2008, itd.).

U tranzicijskim je zemljama položaj regionalne samouprave dugo vremena bio zanemarivan, a tranzicijski je proces uz reafirmaciju vrijednosti lokalne samouprave kao civilizacijske tekovine utjecao i na ponovno uvođenje regionalne razine vlasti. Priključivanje EU i priprema za korištenje strukturnih fondova također su imali vrlo značajan utjecaj na proces regionalizacije tranzicijskih zemalja. Dakako, proces regionalizacije tranzicijskih zemalja nije jednoznačna kategorija, već je riječ o složenom procesu. Međutim, nije moguće potpuno zanemariti utjecaj pridruživanja i pripremu za participaciju u regionalnoj politici EU na jačanje srednje, tj. regionalne razine vlasti.

Postoji nekoliko trendova razvoja regionalne razine koje je moguće uočiti analizirajući relevantna iskustva uređenja regionalne razine u europskim

---

<sup>2</sup> Riječ je o dokumentima koji su od kraja 1980-ih doneseni u okviru različitih međunarodnih asocijacija. Deklaracija o regionalizmu u Europi, Povelja Zajednice o regionalizaciji, u Odredbe tzv. Lisabonskog ugovora također se tiču regionalne razine, itd.

zemljama. Evidentno je da velik broj europskih zemalja prolazi kroz nekoliko paralelnih procesa kada je riječ o regionalnoj razini vlasti. U okviru općih trendova prema decentralizaciji i jačanju demokratskog potencijala i političkog legitimiteta samoupravnih jedinica te trenda prema teritorijalnoj reorganizaciji i servisnoj orijentaciji samoupravnih jedinica decentralizaciji, u mnogim je europskim zemljama moguće utvrditi postojanje nekoliko tendencija specifičnih za regionalnu razinu vlasti. Tu je ponajprije riječ o nastojanjima prema harmonizaciji uređenja srednje razine vlasti, ulozi regija u poticanju društvenog i gospodarskog razvoja svojega područja, regionalnoj mobilizaciji i lobiranju regionalnih jedinica na nacionalnoj i nadnacionalnoj (EU) razini javnog upravljanja te tendenciji prema prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji (Đulabić, 2011).

Temelji sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj postavljeni su u prvoj polovici 1990-ih, kada je doneseno nekoliko zakona. Tim su zakonima uređena pitanja važna za djelovanje lokalne samouprave kao što su opće uređenje sustava lokalne samouprave, izborni sustav za lokalna predstavnička tijela, određivanje područja lokalnih jedinica, lokalne financije, itd. Kako je uzor oblikovanja institucija središnje državne vlasti bio francuski polupredsjednički sustav, i to prije procesa decentralizacije koji je Francusku zahvatio od početka 1980-ih, ta se koncepcija nužno odrazila i na uređenje lokalne samouprave. Temeljne jedinice lokalne samouprave su znatno usitnjene, nadzor države nad lokalnom samoupravom bio je sveobuhvatan, županije su istodobno bile jedinice državne uprave i samoupravne jedinice, što se najbolje vidjelo u poziciji župana koji je poslužio kao oslonac centralizacije cijeloga sustava. Itd.

Pored političke strukture na prvoj razini lokalne samouprave (općine i gradovi), ponovno su u teritorijalni upravni sustav Republike Hrvatske uvedene županije. Njihova je uloga tijekom 1990-ih bila dvojne prirode, s obzirom da su predstavljale jedinice lokalne samouprave i jedinice državne uprave. Koja je uloga bila dominantna jasno je vidljivo iz toga što su županije, a i samoupravne jedinice na prvom stupnju teritorijalne organizacije zemlje (općine i gradovi), u to vrijeme bile jedinice "lokalne uprave i samouprave". Spomenuta je sintagma održavala koncepcijsku mješavinu u kojoj je bilo mnoštvo elemenata upravne i političke decentralizacije. Ta dvojnost je posebno dolazila do izražaja kod županija, a najjasnije je bila vidljiva prilikom izbora čelnika županije (župana) kojega je biralo lokalno predstavničko tijelo, a potvrđivao predsjednik Republike. O čemu

se radilo najbolje ilustrira slučaj tzv. zagrebačke krize iz sredine 1990-ih kada je predsjednik uskratio potvrdu legitimno izabranom, ali oporbenom gradonačelniku Grada Zagreba. Također, tijekom tog razdoblja razlika između državne uprave i lokalne samouprave na županijskoj razini gotovo da nije bila ni istaknuta, što je bilo posljedica koncepta “jedinstva državne vlasti” koju je isticao tadašnji predsjednik Republike Hrvatske.

Promjene vlasti 2000. godine nesumnjivo su imale pozitivan učinak na normativno uređenje lokalne samouprave. Promjenom Ustava polupredsjednički je sustav zamijenjen parlamentarnim, a lokalna samouprava oslobođena je od elemenata upravne decentralizacije. To je postalo vidljivo donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (*Narodne novine*, 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09) koji napušta dotada dominantnu koncepciju “lokalne uprave i samouprave”. Uređenje lokalne samouprave transformiralo se u sustav lokalne samouprave utemeljen na koncepciji političke decentralizacije. Politički procesi (izbori lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela) na lokalnoj razini vezani su za lokalni politički život, pa tako više nije postojala potreba potvrđivanja župana od strane središnjih organa, gradonačelnici i načelnici više ne mogu biti smijenjeni od strane centralne razine kao što je to bio slučaj prije, proširen je samoupravni djelokrug lokalnih regionalnih jedinica, a učinjene su i druge promjene koje su lokalnu samoupravu postavile na drugačije temelje. Promjena shvaćanja uloge lokalne samouprave odrazila se i u promjenama Ustava koji je, uređujući načelo diobe vlasti, lokalnu samoupravu kvalificirao kao protutežu središnjoj vlasti i sredstvo njezina ograničenja.<sup>3</sup> Teritorijalnoj samoupravi posvećena je posebna glava Ustava koja nosi naziv “Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava”.

Međutim, bez obzira na normativno opredjeljenje prema decentralizaciji, koalicijska vlast iz 2000. je, nakon postavljanja novog normativnog temelja, propustila odlučno nastaviti smjerom koji je reflektiran u promijenjenom pravnom uređenju lokalne samouprave. Nije se krenulo u prijeko potrebno okrupnjavanje lokalnih jedinica, pa je njihov broj i dalje nastavio rasti. Od početnih stotinjak općina koje su naslijeđene iz bivšeg sustava, broj osnovnih jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) povećan je za više

<sup>3</sup> Tako čl. 4/1 hrvatskog Ustava glasi: “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.”

od pet puta, a nakon donošenja novoga zakonskog uređenja nije poduzeto praktično ništa da se promijeni teritorijalni ustroj zemlje.

Nije došlo ni do potrebne transformacije jedinica na srednjoj (*meso*) razini vlasti. Uloga županija kao jedinica regionalne samouprave nije dovoljno jasno određena, što se posebno očituje u poprilično nespretnom i zbunjujućem određenju županija kao jedinica “područne (regionalne) samouprave”. Granice županija, kao uostalom i većine jedinica lokalne samouprave, određene su po političkim kriterijima, razbijajući tradicionalne hrvatske regije na nekoliko županija.<sup>4</sup> To je rezultiralo niskim stupnjem identifikacije stanovništva s tako oblikovanim županijama, pa je i to jedan od razloga zašto se tako oblikovane županije ne mogu pozicionirati kao snažna srednja razina javnog upravljanja. Fiskalna decentralizacija je još uvijek nedovoljna, a veliki broj jedinica lokalne samouprave nije u stanju financirati svoje djelovanje, a kamoli širiti samoupravni djelokrug i stimulirati lokalni razvoj.

Sve to sputava teritorijalnu samoupravu u Hrvatskoj da se u potpunosti razvije i u političkoj arhitekturi državne vlasti zauzme mjesto suvremene civilizacijske tekovine.

Kontinuirane promjene zakona kojima se osnivaju nove jedinice pokazuju koji je dominantan trend u pogledu organizacije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Umjesto racionalno-tehničkih razloga koji bi trebali biti dominantni prilikom formiranja novih jedinica (ekonomsko financijski kapacitet, dostupnost lokalnih službi građanima, cjelovitost, itd.), prevladavaju izrazito politički razlozi. Mehanizmi suradnje i povezivanja lokalnih jedinica kojima se prevladavaju negativnosti malih lokalnih jedinica uglavnom se slabo, ili vrlo rijetko koriste. Također, mehanizmi neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju (lokalni referendum, mjesni zbor) vrlo se rijetko koriste, čime se dodatno dovodi u pitanje postojanje tako velikog broja lokalnih jedinica. Naime, male lokalne jedinice imaju opravdanje isključivo zato što su pogodnije za realizaciju instituta neposredne demokracije, putem kojih građani imaju mogućnost sudjelovati i u lokalnoj politici i u donošenju odluka važnih za svoju lokalnu jedinicu.

---

<sup>4</sup> Dalmacija je podijeljena na četiri (Dubrovačko-neretvanska, Splitsko-dalmatinska, Šibensko-kninska, Ličko-senjska), a Slavonija na pet županija (Koprivničko-križevačka, Virovitičko-podravska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska).



Promjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi s kraja 2005. i promjene Zakona o područjima županija, gradova i općina sredinom 2006. ukazuju na trendove u shvaćanju lokalne samouprave koji će onemogućiti poželjan razvoj srednje (*meso*, županijske) razine lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Obje najnovije promjene zakonskog okvira u kojemu djeluje lokalna samouprava Republike Hrvatske pokazuju da je Republika Hrvatska zemlja s jakim lokalnom, ali ne i regionalnom razinom samoupravne vlasti. Županije su gotovo podjednako ograničene od strane središnje razine vlasti koja još uvijek nije spremna otvoriti kvalitetnu javnu raspravu o sve potrebnijoj reformi lokalne samouprave, kao i od strane lokalnih jedinica koje su se lobiranjem za promjene zakona iz 2005. izborile za jači položaj lokalnih jedinica. Jačanje lokalne samouprave može se promatrati kao istovremeno slabljenje županijske razine vlasti. Naime, promjene ZLP(R)S s kraja 2005. su, *inter alia*, uvele u sustav lokalne samouprave kategoriju velikih gradova kojima su dane ovlasti županije. S obzirom da je brojčani census za dobivanje statusa velikoga grada postavljen prenisko na neprikladnih 35.000 stanovnika, velik broj gradova dobiva status velikih gradova. To im omogućava, uz obavljanje poslova iz vlastitog djelokruga, obavljanje poslova koji su dosada bili u nadležnosti županija. Pored toga, poslove iz nadležnosti županije mogu obavljati i druge jedinice lokalne samouprave ukoliko osiguraju uvjete za njihovo obavljanje. I po drugim pokazateljima je evidentno da županije nemaju položaj srednje, tj. regionalne razine vlasti. Riječ je o kontroli zakonitosti rada lokalnih jedinica, ubiranju poreza, normativnoj djelatnosti i drugim karakteristikama koje obično obavljaju jedinice regionalne samouprave, a koje u RH obavlja središnja razina (COE, 1998: 37-39). Na taj se način zaobilaze županije i time dodatno slabi njihova ionako slaba uloga u sustavu lokalne i regionalne samouprave Republike Hrvatske.

Nadalje, županijska je struktura sama po sebi poprilično usitnjena i nastala je kao rezultat političkih, a ne upravno-tehničkih razloga. Županija ima previše i njihovim usitnjavanjem te su jedinice postale besmislene. One ne predstavljaju prirodne regionalne cjeline s kojima bi se lokalno stanovništvo moglo identificirati. Također, s obzirom na vrlo slab fiskalni kapacitet, te jedinice nisu u stanju niti preuzeti aktivnu ulogu u poticanju razvoja vlastitog područja, organizirati obavljanje kvalitetnih lokalnih javnih službi i poduzeti druge radnje kako bi se poboljšao standard stanovništva u različitim dijelovima Republike Hrvatske, te pokrenuo gospodarski i općedruštveni napredak.

Općenito, moglo bi se zaključiti kako usitnjena struktura lokalne i područne (regionalne) samouprave može odgovarati jedino političkim elitama zbog nekoliko razloga. Prvo, na taj način postoji i veća mogućnost zbrinjavanja potrošenih kadrova uz istodobno neutraliziranje jakih političkih suparnika koji se mogu naći na čelu velikih i jakih lokalnih jedinica. Drugo, središnja vlast kroz okrnjenu fiskalnu decentralizaciju može pokorno držati cjelokupni sustav lokalne samouprave ovisnim o financijskoj pomoći iz središnjega proračuna. Naime, postojeći proračuni velikog broja lokalnih jedinica ne mogu financirati lokalne projekte i znatnije potaknuti vlastiti razvoj.

Trenutačni položaj županija u upravno-političkom sustavu Republike Hrvatske moguće je ocrtati s nekoliko zaključaka. Čini se da jačanje svojevrsnog straha od jake regionalne razine vlasti koju bi trebala predstavljati županijska razina generira nekoliko momenata. Tako su se političke borbe i potkusurivanja u najmoćnijim političkim strankama odvijali upravo preko pitanja regionalizacije zemlje. To dovodi do pretjerane politizacije i primitivne vulgarizacije ideje regionalizma i niza prednosti koje regionalizacija u sebi nosi. Među prednostima regionalizacije svakako treba spomenuti niz demokratskih prednosti, kao što su jačanje političkog pluralizma, kvalitetnija politička utakmica između ravnopravnijih suparnika, veći ekonomsko-financijski kapacitet regionalnih jedinica, bolja mogućnost organizacije javnih službi na regionalnoj razini, racionalnija organizacija pojedinih središnjih upravnih resora koji se oslanjaju na postojeću županijsku strukturu, veće mogućnosti poticanja razvoja, kvalitetnije zadovoljavanje lokalnih potreba, itd. Kao sljedeći razlog bojazni od jakih regija moguće je navesti nevoljkost političkih elita da omoguće disperziju političke moći i svega što je povezano s time. Hrvatska se u proteklih dvadeset godina razvijala sukladno centralističkom modelu javnog upravljanja koji u određenom smislu zazi- re od jake lokalne i regionalne samouprave. U situaciji u kojoj ne postoji mogućnost da se na lokalnoj i regionalnoj razini profiliraju snažne frakcije u političkim strankama, dominacija i isključiva politička moć vezane su uz stranačke središnjice koje na taj način mogu djelotvorno kontrolirati političke procese. Županije su tijekom 1990-ih bile instrument centralizacije zemlje, a još uvijek se nisu uspjele profilirati u snažnu regionalnu razinu. Tome pridonosi restriktivan normativni okvir koji onemogućava županijsku inicijativu, jaka lokalna, tj. gradska samouprava koja je uvođenjem kategorije velikih gradova dodatno ojačala, nedovoljan stupanj fiskalne decen-

tralizacije, neadekvatno županijsko ustrojstvo koje umanjuje identifikaciju građana sa županijama kao jedinicama regionalne samouprave.

## **II. Prioriteti i mjere razvoja i modernizacije regionalne samouprave u Hrvatskoj**

Na osnovi prethodne analize stanja moguće je oblikovati nekoliko temeljnih prioriteta reforme regionalne samouprave u Hrvatskoj. Ti se prioriteti navode u nastavku teksta i svaki se razrađuje kroz nekoliko konkretnih mjera čija bi provedba trebala pridonijeti realizaciji utvrđenih prioriteta.

### **Prioritet 1:**

#### **Racionalizacija teritorijalne osnove županijskog ustrojstva Hrvatske**

Sadašnji broj županija (20 i Grad Zagreb koji ujedno ima status grada i županije) u bitnoj mjeri potkopava zahtjev za racionalnim teritorijalnim ustrojem. Hrvatskoj nije potreban tako velik broj županija, koje ne samo da na dugi rok nisu održive kao srednja razina javnog upravljanja, već opterećuju cjelokupnu organizaciju države zbog toga jer se na županijsku podjelu nadovezuju i ostale podjele te organizacija drugih upravnih resora (npr. organizacija zavoda za zapošljavanje, zavoda za zdravstveno i mirovinsko osiguranje, organizacija pravosuđa, itd.). Zato se smanjenje broja županija nameće kao vrlo bitan prioritet razvoja i racionalizacije ustroja Hrvatske. Hrvatska ima nekoliko povijesnih i prirodnih regija s kojima postoji snažna identifikacija stanovništva pojedinih dijelova zemlje, pa je pri racionalizaciji teritorijalne osnove potrebno voditi računa i o tom elementu.

Reformu srednje razine potrebno je poduzeti u okviru opsežne i ozbiljne reforme cjelokupnog sustava lokalne samouprave. Dosadašnje izmjene sistemskog zakona i drugih zakona kojima se uređuje sustav lokalne samouprave bile su uglavnom kozmetičke prirode, inducirane političkim razlozima bez snažnog uporišta u upravno-tehničkim razlozima koji uvjetuju administrativnu podjelu zemlje. Takve promjene dovele su do usitnjene i potpuno neprikladne strukture lokalne i regionalne samouprave. Pored domaćih okolnosti i potrebe uređenja vlastite države na način koji jamči kvalitetniji život svim njezinim građanima, potrebno je sagledati i širi kontekst. Buduće pristupanje Europskoj uniji ne postavlja nikakve formalne

zahtjeve u pogledu sustava lokalne samouprave, osim općih političkih i demokratskih kriterija koji su postavljeni pred sve zemlje kandidatkinje (Kopenhaški kriteriji).

Nedvojbeno je da bi okrupnjavanje županija dovelo do smanjenja njihova apsolutnog broja (sa sadašnjih 20 + Zagreb na 4 + Metropolitansko područje Zagreba), ali i do povećanja broja stanovnika, pa time i njihove ekonomske baze te sveukupnoga financijskog kapaciteta tih jedinica. Nove bi regije trebale u prosjeku imati oko 800.000 stanovnika, s time da bi se, kao što pokazuje kalkulacija u okviru mjere 1.1. (u nastavku), broj stanovnika novih regija kretao u rasponu od oko 0,5 do oko 1 milijun stanovnika.

Bez provedbe ovog prioriteta nemoguće je dokraja postići ostale prioritete razvoja regionalne samouprave koji se iznose u nastavku teksta. No, provedba ovog prioriteta povezana je možda i s najvećim izazovima jer podrazumijeva, uz tehnički i pravno relativno kompliciranu proceduru pripreme i izmjene normativnog okvira regionalne samouprave, još i potrebu izgradnje konsenzusa između političkih stranaka i šire javnosti. U pogledu navedenog prioriteta moguće je u velikoj mjeri očekivati djelovanje tzv. efekta naslijeđa (*legacy effect* – Painter, Peters, 2010), pod kojim se podrazumijeva utjecaj određene upravne tradicije na oblikovanje i smjer trenutačnih reformi. Premda je gotovo dvadesetogodišnje iskustvo uređenja lokalne samouprave stvorilo svojevrsnu tradiciju, ne treba zaboraviti činjenicu da je Hrvatska prilično jednostavno raskinula s prethodnom polustoljetnom tradicijom lokalne samouprave koja je, kroz tzv. komunalnu koncepciju uređenja lokalne samouprave, imala snažan utjecaj na oblikovanje tadašnjih općina. Konačno, ozbiljnije i duboke reforme teritorijalnog ustrojstva nisu novost ni nemoguća misija u brojnim europskim zemljama u proteklih pola stoljeća. Primjeri nekih europskih zemalja (npr. Njemačke i Velike Britanije s kraja 1970-ih) te suvremeni primjer Kraljevine Danske i svježi primjer baltičke Latvije to potvrđuju.

Detaljan prijedlog županija kao modernih hrvatskih regija (s točno utvrđenim granicama i naseljima koja ulaze u sastav pojedine županije) treba oblikovati na temelju racionalne analize prijedloga novog modela županijskog ustroja te provedenog konzultativnog anketiranja građana o granicama novih županija, kako bi se osigurao što veći stupanj identifikacije građana s novim hrvatskim županijama.

U tom bi smislu bilo potrebno poduzeti nekoliko mjera:

**Mjera 1.1.** Potrebno je pripremiti strateški dokument o novoj ulozi županija kao jedinica regionalne samouprave. Dokument bi trebao sadržavati prijedlog nove teritorijalne podjele koji bi bio pogodan za javnu raspravu radi postizanja konsenzusa među bitnim društvenim i političkim akterima. U tom pogledu posebno je važno institucionalno kvalitetno pozicionirati šire područje Grada Zagreba, kao svojevrsno metropolitansko područje. Pored Zagreba, u to šire područje treba uključiti i gradove u okolici Zagreba koji, premda samostalne jedinice lokalne samouprave, sa Zagrebom čine jedinstvenu funkcionalnu cjelinu povezanu svakodnevnim migracijskim kretanjima stanovništva.

Optimalan broj regija na koje bi trebalo podijeliti Hrvatsku je između četiri i šest regija, te Gradom Zagrebom kao jedinicom s posebnim statusom. Sporenje postoji u pogledu statusa određenih subregija koje su već uspostavljene kao samostalne jedinice područne (regionalne) samouprave.<sup>5</sup> Problem navedenog pristupa koji teritorijalno i populacijski manja područja tretira kao samostalne regije je malen broj stanovnika naseljenih u tim područjima u odnosu na ostale buduće predložene regije (Istra samo 208.440, a Međimurje 114.414 stanovnika). Također, njihovim samostalnim položajem utječe se i na broj stanovnika i područja ostalih potencijalnih regija, čime se ruini predloženi sustav teritorijalne podjele. To bi dovelo do značajne nejednakosti budućih regija u pogledu broja stanovnika, teritorija i drugih pokazatelja, što je u suprotnosti s temeljnim zahtjevima racionalne teritorijalne podjele.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Riječ je prije svega o Istri kao potencijalno samostalnoj regiji te eventualno o posebnom statusu Međimurja. Istru već dva desetljeća obilježava vrlo izražena politička homogenost u obliku vladavine IDS-a na županijskoj i lokalnim razinama vlasti, što je rezultiralo time da se Istra danas doista razvija kao specifično područje s prilično izgrađenim i snažnim identitetom. K tome, Istra je uz Zagreb najrazvijeniji dio Hrvatske, što također snažno govori u prilog njezine samoodrživosti kao jedinice regionalne samouprave. Međimurje je također specifično zbog svojega položaja i homogenosti koja je rezultirala snažnijom identifikacijom stanovništva i posebnim karakteristikama toga područja.

<sup>6</sup> Jedan od temeljnih zahtjeva teritorijalne podjele koji se odnosi na teritorijalne jedinice je zahtjev za što je moguće većom ujednačenošću teritorijalnih jedinica. To znači da bi jedinice na istoj razini teritorijalne podjele trebale biti što je moguće više ujednačene, posebno u pogledu površine, broja stanovnika te njihova pravnog statusa i poslova koji su im dodijeljeni (Ivanišević, 2007).

Sve u svemu, čini se kako su četiri regije te poseban položaj širega zagrebačkog područja najracionalniji prijedlog budućeg regionalnog ustroja Hrvatske.<sup>7</sup> Regije bi bile sljedeće:<sup>8</sup>

- *Središnja Hrvatska* – obuhvaćala bi dijelove današnje Zagrebačke, te Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Međimursku, Karlovačku, zapadni dio Bjelovarsko-bilogorske i Sisačko-moslavačku županiju. Navedena bi regija imala oko 830.000 stanovnika.
- *Slavonija i Baranja* – obuhvaćala bi pet sadašnjih slavonsko-baranjskih županija: Brodsko-posavsku, Virovitičko-podravsku, Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Požeško-slavonsku te istočni dio Bjelovarsko-bilogorske županije. U toj bi regiji također bilo oko 830.000 stanovnika.
- *Primorsko-goranska i Istarska* – obuhvaćala bi područje današnje Primorsko-goranske, Istarske, sjeverozapadni dio Ličko-senjske te jugozapadni dio Karlovačke županije. U navedenoj bi regiji živjelo oko 510.000 stanovnika. Manji broj stanovnika u odnosu na ostale predložene regije determiniran je specifičnim oblikom te geografsko povijesnim razlozima. Manji broj stanovnika ove regije donekle je kompenziran činjenicom da je riječ o području koje je po stupnju razvoja odmah iza zagrebačkog prstena, pa je u razvojnom smislu riječ o području koje bi unatoč manjem broju stanovnika, u odnosu na ostale predložene regije, imalo dovoljnu ekonomsku, personalnu i fiskalnu osnovu za samostalan razvoj i napredak.
- *Dalmacija* bi obuhvaćala velik dio Ličko-senjske županije te područje današnjih četiriju dalmatinskih županija: Splitsko-dalmatinsku, Šibensko-kninsku, Zadarsku i Dubrovačko-neretvansku županiju. Navedena bi regija imala oko 900.000 stanovnika.

---

<sup>7</sup> U novijoj domaćoj literaturi moguće je naći nekoliko prijedloga teritorijalne podjele koji također zagovaraju podjelu na manji broj regija. Blažević predlaže podjelu na sljedeće prirodne regije: Slavonija, Središnja Hrvatska, Riječka regija s Istrom, Gorskim kotarom i dijelom Ličko-senjske županije (Otočac, Senj i dio otoka Paga) te Dalmacija (Blažević, 2010). Koprić se zalaže za pet regija, vodeći računa o potrebi da se te regije što je moguće više približe broju od minimalno 800.000 stanovnika, kako bi istodobno bile i statističke regije za potrebe budućeg crpljenja sredstava iz EU fondova. Predlaže sljedećih pet regija: Središnja Hrvatska, Primorje i Istra, Slavonija, Dalmacija i Zagrebačka regija (Koprić, 2010).

<sup>8</sup> Okvirna kalkulacija broja stanovnika predloženih regija temelji se na rezultatima popisa stanovništva provedenog u proljeće 2011. (v. Popis, 2011). Detaljnu kalkulaciju broja stanovnika svake predložene regije potrebno je izraditi u sklopu razrade konkretnog i detaljnog prijedloga novog regionalnog ustrojstva Hrvatske. Zbrajanje broja stanovnika sadašnjih županija nije uvijek prihvatljivija metoda s obzirom da bi određene županije trebale biti dio različitih regija. Npr. Zagrebačka, Bjelovarsko-bilogorska, Karlovačka, Sisačko-moslavačka, Ličko-senjska, itd.

- *Metropolitansko područje Zagreba* – Zagreb kao glavni grad svakako treba izdvojiti i dati mu poseban status, kao što je to bio slučaj i dosad, te formirati zasebno metropolitansko područje Grada Zagreba po uzoru na slična uređenja glavnih gradova u drugim europskim zemljama.<sup>9</sup> To bi šire zagrebačko područje uz Grad Zagreb obuhvaćalo i velik dio sadašnje Zagrebačke županije, posebno gradove koji čine njegov gradski prsten (npr. Velika Gorica, Samobor, Zaprešić, Dugo Selo, Ivanić Grad, itd.). U pogledu pravnog statusa imalo bi status zasebne regije. Riječ je o području na kojem živi oko milijun stanovnika i predstavlja najgušće naseljeno i urbanizirano područje koje je prirodno i gospodarski povezano.<sup>10</sup>

Navedenoj strukturi regionalnih jedinica u prilog govori i činjenica da Hrvatska, uz Zagreb (792.875 stanovnika), ima samo tri velika urbana središta s više od 100.000 stanovnika. To su Split (178.192), Rijeka (128.735) i Osijek (107.784), koji jedini imaju pravi potencijal da se prometnu u istinska središta budućih regionalnih jedinica i budu generatori razvoja šireg područja.<sup>11</sup> Zbog toga je i sasvim logično da sjedišta novih

<sup>9</sup> Jedno od takvih područja koje može poslužiti kao uzor je šire područje Londona (*Greater London Authority*). Inače, pod metropolitanskim područjem uobičajeno se podrazumijeva “velika koncentracija stanovništva i ekonomske aktivnosti ... koja uobičajeno obuhvaća nekoliko lokalnih jedinica.” (OECD, 2006a: 31). Metropolitanska područja, dakako, nisu svugdje jednaka, pa je evidentno da postoji nekoliko tipova tih područja. To su, prije svega, klasična monocentrična metropolitanska područja koja obuhvaćaju veliki urbani centar i mala urbana i ruralna naselja u njegovoj okolini. Međutim, neka od tih područja su u međuvremenu evoluirala, pa danas čine monocentrična metropolitanska područja s manjim brojem odvojenih i međusobno povezanih gradova u njegovoj okolini koji su se razvili kao jezgre okolnih područja. To su područja oko gradova poput Londona, Stuttgarta ili Seoula. Kao zadnji tip metropolitanskog područja ističe se postojanje kontinuirano urbaniziranog područja sastavljenog od nekoliko većih i značajnijih urbanih središta koja tvore policentrično metropolitansko područje. Najbolji primjeri takvoga metropolitanskog područja su kontinuirana policentrična urbanizirana područja nastala oko četiriju gradova u Nizozemskoj (Amsterdam, Rotterdam, Haag i Utrecht), poznatija kao metropolitanska regija Randstad-Holland, te Rheinsko-Ruhrsko metropolitansko područje koje obuhvaća područja gradova Bonna, Collone, Dortmund, Düsseldorfa i Essena (OECD, 2006: 31, 32).

O iskustvima uređenja metropolitanskih područja poput Madrida, Barcelone, Atene, Rotterdam, Los Angelesa, Montreala, Toronta, Helsinkija, kao i francuskih, engleskih i njemačkih metropolitanskih područja v. Heinelt, Kübler, 2005.

<sup>10</sup> Problemi upravljanja takvim širim metropolitanskim područjem već su dugo prepoznati kao specifičan dio javnog upravljanja (v. npr. Soós, Temmes, 2010; OECD, 2006: 29 i d.; Pavić, 2001).

<sup>11</sup> To nije nevažno s obzirom na ulogu urbanih središta u raspravi oko uloge budućih regionalnih jedinica u stimulanju društveno-gospodarskog razvoja (Horváth, 2007: 80-92).

županija budu u najvećim urbanim središtima na području novih županija. Međutim, što se tiče sjedišta predstavničkog, izvršnog te upravnih i drugih organa novih županija potrebno je što je moguće više poštovati sadašnja manja subregionalna središta u kojima se mogu smjestiti takvi organi. Na taj će se način izbjeći moguća centralizacija na županijskoj razini, potaknuti ravnomjeran razvoj svih dijelova i donekle ublažiti mogući intra-regionalni animoziteti.

**Mjera 1.2.** Potrebno je provesti javnu raspravu i upoznati građane i širu javnost s novom ulogom regionalnih jedinica i potrebom reforme županijske razine vlasti. U tom bi smislu bilo korisno organizirati okrugle stolove po Hrvatskoj (npr. Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Varaždin, Zadar, Pula, Dubrovnik, itd.), kako bi se predstavili modeli teritorijalne organizacije županija, objasnila njihova nova uloga te dobila potpora širega kruga građana za reformu. Vrijeme rasprave i intenzivnih konzultacija o novoj ulozi regionalnih jedinica moguće je provesti za 6-8 mjeseci.

Osim okruglih stolova na kojima bi građani, njihova udruženja i ostali zainteresirani subjekti bili upoznati s prijedlogom nove podjele, kao bitna prethodna radnja nameće se potreba ispitivanja stavova građana u pogledu stupnja njihove identifikacije, kako sa postojećim županijama tako i s prijedlogom nove regionalne podjele Hrvatske. U tu je svrhu potrebno provesti terensko istraživanje koje bi na reprezentativnom uzorku stanovništva provjerilo stupanj identifikacije građana s postojećim županijama, ali i s predloženim modelom novoga regionalnog ustrojstva Hrvatske. Na taj bi se način dobila relevantna, empirijski utemeljena osnova za oblikovanje konačnog prijedloga teritorijalne podjele.

Provedba te mjere posebno je važna s obzirom na činjenicu da je za potrebe teritorijalne reforme potrebno provesti široku javnu raspravu i konzultirati lokalno stanovništvo.<sup>12</sup> Promjena teritorijalnog preustroja prevažno je pitanje oko kojeg je potreban ne samo konsenzus između političkih stranaka, već i potpora širega kruga građana, njihovih asocijacija te gospodarskih

---

<sup>12</sup> U tom je pogledu posebno važan čl. 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN – MU, 14/97) koji ističe kako će se pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dopušta. Isto tako, domaće zakonodavstvo u čl. 7/2 ZLPRS ističe da će se pri svakoj promjeni područja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prethodno tražiti mišljenje stanovnika te jedinice.



subjekata. Nije riječ samo o političkom, već prije svega o općedruštvenom i, u određenom smislu, nacionalnom pitanju. To je važno zbog toga jer teritorijalna samouprava, obavljajući poslove iz svojega djelokruga, stvara bitne preduvjete za kvalitetan život građana. Ona predstavlja bitnu kariku ekonomskog i društvenog razvoja, pa je oko njezine organizacije potrebno imati što širi konsenzus.

**Mjera 1.3.** Potrebno je pripremiti promjene pravnog okvira koje bi omogućile provedbu odabranog modela teritorijalne organizacije. To se ponajprije ogleda u potrebi pripreme normativnog okvira funkcioniranja nove lokalne i regionalne samouprave koji treba poslužiti kao osnova za okrupnjavanje i novo pozicioniranje jedinica teritorijalne samouprave.

U tom smislu potrebno je pripremiti izmjene najvažnijih pravnih propisa koji uređuju pitanja povezana s promjenom granica postojećih županija. Posebno su važni propisi:

- *Zakon o područjima županija, gradova i općina* (NN, 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka USRH, 46/10 – ispravak, 145/10) – uređuje teritorijalno ustrojstvo Hrvatske i područja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihove nazive i sjedišta te druga pitanja značajna za teritorijalno ustrojstvo Hrvatske.
- *Zakon o Gradu Zagrebu* (NN 62/01, 125/08, 36/09) – uređuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba.

Za funkcioniranje regionalne samouprave iznimno je važno uređenje financiranja novih jedinica, pa bi u sklopu provedbe te mjere trebalo pripremiti i izmjene propisa koje se odnose na financiranje regionalne samouprave. To se pitanje tretira u okviru dijela koji se tiče financiranja lokalne i regionalne samouprave (v. Rogić Lugarić, 2011).

## **Prioritet 2:**

### **Jačanje samoupravnog kapaciteta županija i njihova transformacija u samoupravne regije**

Paralelno s racionalizacijom županijskog ustroja, potrebno je dodatno ojačati samoupravni kapacitet županija i omogućiti njihovu transformaciju u samoupravne regije. Elementi za to su već velikim dijelom ugrađeni u postojeće institucionalno uređenje županija, ali ih je moguće dodatno ojačati i proširiti. Među navedene elemente ubrajaju se neposredni izbori izvršnih i

predstavničkih tijela (župana i županijskih skupština), županijske financije, samoupravni djelokrug, samoregulacija i samoorganizacija, itd.<sup>13</sup>

Navedena uloga županija posebno dolazi do izražaja ako se prihvati pristup prema kojem se broj osnovnih samoupravnih jedinica (općina i gradova) neće bitno mijenjati. U tom slučaju županije bi trebale preuzeti obavljanje brojnih tehničkih zahtjevnih i financijski izdašnjih javnih službi koje većina malih te financijski i personalno potkapacitiranih samoupravnih jedinica nije u stanju obavljati.

Realizacija ovog prioriteta odnosi se uglavnom na analizu brojnih pravnih propisa kojima se razrađuje provedba poslova iz samoupravnog djelokruga županija. Bitan dio provedbe navedenog prioriteta čini i jačanje fiskalnog kapaciteta novih županija (v. Rogić Lugarić, 2011).

Jačanje samoupravnoga kapaciteta logična je posljedica provedbe prethodnog prioriteta koji se odnosi na racionalizaciju teritorijalne osnove županijskog ustrojstva. Provedba tog prioriteta posebno se odnosi na sektorske zakone kojima se razrađuju odredbe o samoupravnom djelokrugu iz Ustava, te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Sadašnji sustav područne (regionalne) samouprave potrebno je reformirati u smjeru nedvosmislenog jačanja njegove regionalističke dimenzije koji bi sadašnje županije od jedinica područne (regionalne) samouprave postupno transformirao u prave regije s većim stupnjem samoupravnog kapaciteta. To se očituje u pogledu njihovih vlastitih prihoda kojima će te jedinice, uz poslove obligatornog, biti u stanju financirati veći krug poslova iz fakultativnoga samoupravnog djelokruga. Na taj će se način omogućiti lokalna inicijativa i preuzimanje potpune odgovornosti za razvoj vlastitog područja, ojačati politički procesi na tom području i, općenito, podići demokratski potencijal društva.

Posebno treba istaknuti kako je skučen samoupravni djelokrug potencijalna prijetnja uspješnoj realizaciji projekata prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje, jer ovlasti županija ne korespondiraju ovlastima regionalnih jedinica u drugim državama.

U tom smislu bilo bi, također, potrebno poduzeti nekoliko mjera:

**Mjera 2.1.** Potrebno je detaljnije analizirati provedbu postojećih odredaba pozitivnog zakonodavstva koje se odnose na samoupravni djelokrug

---

<sup>13</sup> O koncepciji i elementima političke decentralizacije detaljnije u Koprić, 2001: 421-425.

županija i utvrditi prepreke do kojih dolazi tijekom provedbe navedenog normativnog okvira. Najvažniji propisi kojima je utvrđen samoupravni djelokrug županija su:

- *Ustav RH* (NN 85/10) – čl. 135/2 koji ističe kako županije obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na:
  - Školstvo
  - Zdravstvo
  - Prostorno i urbanističko planiranje
  - Gospodarski razvoj
  - Promet i prometnu infrastrukturu
  - Planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.
- *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09 – ZLPRS) – čl. 20. tog zakona propisuje da županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja te djelomično ponavlja, ali i modificira, pa i proširuje Ustavom utvrđeni katalog poslova koji ulaze u samoupravni djelokrug županija. Navedeni zakon govori o obrazovanju (ne samo o školstvu), a dodaje i sljedeće poslove:
  - Održavanje javnih cesta
  - Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada
  - Ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

St. 2. čl. 20. ZLPRS navodi da će se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine navedene djelatnosti odrediti poslovi čije je obavljanje županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati. Sukladno tome, brojni su sektorski propisi o kojima ovisi provedba sadašnjih poslova koji su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave stavljani u nadležnost na temelju Ustava i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Neke analize samoupravnog djelokruga (Škarica, 2011) pokazuju, međutim, kako je riječ o vrlo zbrkanom i nesustavnom području u kojemu je vrlo teško razlučiti je li u konkretnom slučaju riječ o poslovima iz prenesenog ili samoupravnog djelokruga. Ovlasti su vrlo često parcijalne i razasute u brojnim propisima, a k tome je uglavnom riječ o tehničkim i

provedbenim ovlastima koje su dodatno ograničene potrebom ishoda brojnih suglasnosti i odobrenja organa s centralne razine. Ovlasti vrlo često nisu cjelovite, usprkos izričitim odredbama relevantnih međunarodnih dokumenata koji govore upravo o tome kao o bitnoj pretpostavci realizacije teritorijalne samouprave.<sup>14</sup>

Sve navedeno govori kako je potrebno seriozno evaluirati dosadašnji razvoj regionalne samouprave i poslova koji su joj stavljeni u nadležnost kako bi se, prije svega, utvrdilo pravo stanje poslova stavljenih u njihovu nadležnost te tako trasiralo daljnji razvoj.

**Mjera 2.2.** Potrebno je usporediti sadašnji samoupravni djelokrug županija s međunarodno utvrđenim pravnim i političkim standardima u pogledu samoupravnog djelokruga regionalnih jedinica, a posebno s novom ulogom regionalnih jedinica. U tom pogledu, osobito je važno uzeti u obzir nekoliko dokumenata u kojima je formiran manje-više standardni katalog poslova koji ulaze u samoupravni djelokrug regionalnih jedinica.

Posebno se važnima čine dva dokumenta koja mogu poslužiti kao uzor novom uređenju regionalne razine vlasti u RH. To su Deklaracija o regionalizmu u Europi, koju je 1996. usvojila Skupština europskih regija (*Assembly of European Regions*) i Preporuka 240 (2008), Nacrt Europske povelje o regionalnoj demokraciji, koju je 28. lipnja 2008. usvojio stalni Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (*Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities*).<sup>15</sup> Samoupravni djelokrug novih županija treba pozicionirati u svjetlu načela sadržanih u odredbama navedenih dokumenata.

Govoreći o regionalnom djelokrugu čl. 3. Deklaracije o regionalizmu u Europi posebno ističe kako bi provedba nacionalnog zakonodavstva u pravilu trebala biti u samoupravnom ili prenesenom djelokrugu regije (st. 2), regije bi trebale imati ovlasti u pogledu svih poslova s dominantno regionalnom dimenzijom (st. 3), potrebno je osigurati izbjegavanje tzv. dvostrukog upravnog kolosijeka, tj. situacije u kojoj na istoj teritorijalnoj razini postoje upravne strukture središnje države i samoupravnih jedinica (st. 4), poštovanje individualnog pristupa regijama i obavljanju poslova

---

<sup>14</sup> Europska povelja o lokalnoj samoupravi ističe kako nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije onemogućiti ili ograničiti neka druga središnja ili regionalna vlast (čl. 4/4).

<sup>15</sup> Detaljnije o tim dokumentima, njihovu razvoju i sadržaju vidjeti kod Đulabić, 2006. i 2010.

koji su im stavljeni u nadležnost (st. 5), itd. Kao dodatak navedenom čl. 3. navode se poslovi koji su u brojnim zemljama preneseni u samoupravni djelokrug regija.<sup>16</sup> Riječ je o sljedećim poslovima:

- Regionalna ekonomska politika
- Regionalno prostorno planiranje, graditeljstvo i stambena politika
- Telekomunikacijska i prometna infrastruktura
- Energija i okoliš
- Poljoprivreda i ribarstvo
- Obrazovanje na svim razinama, sveučilišta i istraživanje
- Kultura i mediji
- Javno zdravstvo
- Turizam, razonoda i sport
- Policija i javni red.

Preporuka 240 (2008) stalnoga Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe pravi gradaciju između četiri kategorije poslova koji ulaze u nadležnost regionalnih jedinica. To su poslovi koji ulaze u isključivu nadležnost, poslovi u pogledu kojih je nadležnost podijeljena između različitih razina, poslovi koji su delegirani regijama i, na kraju, poslovi u pogledu kojih regije imaju samo izvršne ovlasti.

Preporuka također utvrđuje katalog poslova koje je uobičajeno staviti u isključivu nadležnost regionalnim jedinicama. Čl. 29. ističe sljedeće poslove koji bi trebali biti sastavni dio regionalnoga samoupravnog djelokruga:

- Promoviranje regionalne kulture te zaštita i promocija regionalnoga kulturnog naslijeđa, uključujući regionalne jezike
- Regionalni gospodarski razvoj, u partnerstvu s gospodarskim subjektima s područja regije
- Obrazovanje i stručno usavršavanje i njegova prilagodba razvojnim zahtjevima regije
- Socijalna politika (*social welfare*) i javno zdravstvo i promocija društvene kohezije na području regije
- Uravnoteženi razvoj regionalnog područja
- Zaštita i unapređenje prirodnih resursa i bioraznolikosti, uz poštovanje načela održivog razvoja.

U pogledu podijeljenih poslova s drugim razinama vlasti, Preporuka ističe potrebu uspostave mehanizama dijaloga, arbitriranja i suradnje kako

---

<sup>16</sup> Ne treba zaboraviti da je Deklaracija donesena 2006!

bi se osigurala koherentnost sveukupne javne politike i poštivanje regionalne nadležnosti (čl. 30). Što se tiče delegiranih poslova, ističe se kako je potrebno utvrditi adekvatne resurse (prije svega, materijalne i financijske) za provedbu delegiranih poslova, dati regijama ovlast da, koliko je to moguće i u granicama zakonske ovlasti, prilagode provedbu delegiranih ovlasti specifičnim regionalnim uvjetima, te da, koliko je to moguće i dopušteno, sudjeluju u provedbi poslova koji su dodijeljeni drugim razinama vlasti (čl. 31). Na kraju, regije mogu imati samo izvršne ovlasti u pogledu poslova koji su u nadležnosti središnjih tijela državne uprave. U tom slučaju djeluju kao produžena ruka centralne države.

**Mjera 2.3.** Nakon provedbe dviju prethodnih mjera potrebno je razraditi mogućnosti daljnjeg jačanja samoupravnoga kapaciteta županija po ključnim sektorima koje bi se moglo i trebalo dalje decentralizirati. U tom pogledu posebno bi trebalo voditi brigu o temeljnim načelima koja treba poštovati pri raspodjeli poslova između različitih razina vlasti poput supsidijarnosti i solidarnosti, jačanja fiskalnoga, personalnog i tehničkoga kapaciteta regionalnih jedinica, ali i novijih načela koja se posebno tiču jedinica regionalne samouprave, poput načela kohezije, prekogranične, transnacionalne i međudržavne suradnje, itd.

U sklopu navedene mjere potrebno je pripremiti dugoročan i detaljan plan decentralizacije<sup>17</sup> koji će utvrditi ključne upravne resore, jednako kao i konkretne javne poslove koje je potrebno prenijeti u samoupravni djelokrug županija. Plan decentralizacije trebao bi sadržavati i jasnu vremensku dinamiku decentralizacije javnih poslova na županijsku razinu vlasti. Neki se poslovi mogu u relativno kratkom roku prepustiti županijama u samoupravni djelokrug, dok je za druge potrebno dodatno osnažiti fiskalni, personalni i tehnički kapacitet, što zahtijeva određeno vrijeme.

Navedena mjera logičan je nastavak prethodnih dviju mjera u okviru ovog prioriteta kojima se nastoji utvrditi normativne, ali i praktične prepreke snaženju samoupravnog djelokruga hrvatskih županija, kao i nove uloge koju bi županije trebali imati u cjelokupnoj organizaciji vlasti u RH.

---

<sup>17</sup> O decentralizaciji kao novom pristupu razvoja lokalne samouprave vidjeti posebno Koprić, 2008.

### **Prioritet 3:**

#### **Poboljšanje koordinativne uloge županija u obavljanju javnih poslova na svojem području**

Jedan dio poslova iz samoupravnog djelokruga županija otpada na koordinaciju obavljanja javnih službi na području županija. Tu pripadaju poslovi koordinacije mreže zdravstvenih, kulturnih i obrazovnih institucija na području županije. Bez obzira na decentralizaciju, županije će i dalje imati ulogu koordinatora brojnih javnih poslova koji se obavljaju na njezinu području. U pogledu tih poslova županije trebaju biti dodatno osnažene te ih se treba pozicionirati kao čvorišta u mreži aktera koji participiraju u obavljanju tih poslova. To je u skladu s prethodno navedenom Preporukom 240 (2008), prema kojoj regije mogu i trebaju sudjelovati u provedbi poslova koji su dodijeljeni drugim razinama javne vlasti. Posebno je važna uloga županija kao koordinatora javnih službi, s obzirom na središnja tijela državne uprave nadležna za pojedine upravne resore.

U okviru navedenog prioriteta kao posebno značajna mjera intervencije nameće se i potreba jačanja službeničke etike, menadžerskih vještina, posebno kod rukovodećih službenika, te orijentacija na građane i podizanje kvalitete pružanja javnih usluga na županijskoj razini. Vodeći upravni službenici u novim županijama trebaju ovladati neophodnim vještinama javnog menadžmenta, dobiti šire upravljačke ovlasti uz istovremeno preuzimanje odgovornosti za kvalitetu i rezultat funkcioniranja svojih organizacijskih jedinica.

Uloga županija kao koordinatora javnih poslova dolazi do izražaja u pogledu jedinica lokalne samouprave na području županije, jednako kao i u pogledu središnjih tijela državne uprave. Zato je unutar navedenog prioriteta potrebno poduzeti dvije mjere.

**Mjera 3.1.** Potrebno je ojačati kapacitet županija u odnosu prema jedinicama lokalne samouprave u obavljanju javnih poslova na županijskom području.

Uloga županija usko je povezana s jedinicama lokalne samouprave na njezinu području. Potrebno je osigurati stabilne mehanizme suradnje županija i lokalnih jedinica na njihovu području, temeljene na načelu supsidijarnosti, suradnji, uzajamnom povjerenju i pomoći županija, posebno slabije razvijenim lokalnim jedinicama. Cjelokupan razvoj županija u ve-

likoj mjeri ovisi o strateškom planiranju i koordinaciji svih samoupravnih jedinica na području županija. Zato je županije potrebno učiniti istinskim regionalnim središtima u okviru kojih će se rješavati regionalni problemi. Dosadašnja praksa da se po rješenje lokalnih problema putuje u Zagreb, kako bi se kod relevantnih resornih ministarstava dogovorilo njihovo rješavanje, trebala bi biti reducirana upravo stvaranjem dovoljno snažnoga kapaciteta na regionalnoj razini koja je bliža građanima i gdje je poznavanje lokalnih problema znatno veće nego na središnjoj razini.

Prethodno navedeni dokumenti i u tom području mogu poslužiti kao inspiracija za razvoj institucionalnih mehanizama suradnje između županija i lokalnih jedinica na njihovu području.

**Mjera 3.2.** Potrebno je ojačati kapacitet županija prema središnjim tijelima državne uprave u obavljanju javnih poslova na županijskom području.

Kao ključni segment realizacije te mjere nameće se potreba preoblikovanja sadašnjih ureda državne uprave u županijama. Ta bi upravna tijela trebala postati sastavni dio županijskog upravnog aparata, a njihove bi poslove, osoblje i urede trebalo prepustiti nadležnosti novih županija. Na taj bi način županije preuzele ulogu koordinatora poslova državne uprave na županijskoj razini, a kontrolu nad obavljanjem tih poslova državne uprave na području županija obavljala bi središnja razina kroz upravni nadzor nad poslovima iz prenesenog, te nadzor ustavnosti i zakonitosti nad poslovima koji bi prešli u samoupravni djelokrug novih županija.

Realizacija navedene mjere je u skladu i s načelima ugrađenima u prethodno navedene dokumente u pogledu regionalnih samoupravnih jedinica u kojima se ističe potreba da poslove na regionalnoj razini obavljaju upravni organi regionalnih jedinica. Posebno je u tom smislu značajna odredba čl. 3/4 Deklaracije o regionalizmu u Europi,<sup>18</sup> te čl. 12/3 Preporuke 240 (2008) Vijeća Europe koja središnjoj državi omogućava delegaciju poslova na regionalne jedinice. Time se pridonosi jasnoći cjelokupne organizacije vlasti u određenoj zemlji i izbjegava problem tzv. dvostrukog upravnog kolosijeka, situacije u kojoj postoji opasnost duplikacije obavljanja javnih poslova, tj. da se slični ili isti javni poslovi obavljaju na istome teritorijalnom stupnju.

---

<sup>18</sup> Stavak 4. ističe kako će se u slučaju da država ima decentralizirane upravne organe na regionalnoj razini, osoblje i financijska sredstva prenijeti na regionalne jedinice, kako bi se izbjeglo dupliranje.



Sastavni dio ove mjere je oblikovanje institucionalnih mehanizama koji bi županijama omogućili participaciju u oblikovanju zakonodavstva koje će se u velikoj mjeri provoditi na nižim razinama vlasti. Kao najprikladniji mehanizam za to je obvezno konzultiranje županija o prijedlozima propisa koje donosi Hrvatski sabor, a koji imaju značajnije implikacije na teritorijalnu samoupravu. Na taj će se način omogućiti utjecaj samoupravnih jedinica na oblikovanje i provedbu određenih zakonodavnih rješenja i tako preduhitriti eventualne poteškoće u primjeni zakonodavstva.

#### **Prioritet 4:**

#### **Orijentacija županija na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja u okviru nove regionalne politike Hrvatske**

S donošenjem Zakona o regionalnom razvoju (2009) te Strategije regionalnog razvoja (2010), Hrvatska se jasno opredijelila za prelazak na novi, moderniji sustav vođenja regionalne politike. Regionalna politika nameće sa kao iznimno važno područje javne politike jer Hrvatska i dalje bilježi vrlo nisku stopu izravnih stranih ulaganja, razlike u stupnju razvoja između pojedinih dijelova zemlje su i dalje vrlo visoke i posljedice ratnih razaranja još uvijek nisu dokraja sanirane.

Županije bi trebale biti bitan dio moderne regionalne politike, a ulogu županija potrebno je dodatno potencirati i oživotvoriti. To se posebno odnosi na strateško planiranje razvoja, uzimajući u obzir one dijelove koji zaostaju ne samo za nacionalnim, već i za županijskim razvojnim prosjekom. Nove županije trebale bi preuzeti ulogu ključne razine vlasti u provedbi politike društvenog i gospodarskog razvoja koja će biti u stanju na subnacionalnom nivou prepoznati i stimulirati endogene faktore razvoja. Oslanjanje na centralnu državu je praksa koja bi s vremenom trebala jenjavati, a regionalna razina vlasti bi se trebala prometnuti kao ključni faktor poticanja razvoja, posebno kada je riječ o slabije razvijenim dijelovima Hrvatske.

U okviru tog prioriteta potrebno je obratiti pozornost na mjere koje će ojačati položaj županija u sustavu nove regionalne politike Hrvatske.

**Mjera 4.1.** Sudjelovanje županija u projektima prekogranične suradnje s državama u neposrednom okruženju.

Prekogranična suradnja je jedno od područja na kojemu se trenutačno odvija značajna aktivnost. Ulaskom Hrvatske u EU sve jedinice terito-

rijalne samouprave imat će mogućnost sudjelovati u formiranju Europske grupacije za prekograničnu suradnju (*European Grouping for Territorial Cooperation*). Riječ je o instrumentu koji je kreiran upravo radi svladavanja različitosti koje u pogledu uređenja teritorijalne samouprave postoje u zemljama članicama EU.

**Mjera 4.2.** Jačanje kapaciteta za regionalni razvoj i upravljanje projektima na županijskoj razini.

Jačanje kapaciteta za strateško planiranje na županijskoj razini nameće se kao jedna od ključnih mjera koja bi trebala omogućiti participaciju županija u novoj regionalnoj politici. Iskustva stečena na izradi tzv. ROP-ova dragocjena su, i na njima treba nastaviti graditi kapacitet strateškog planiranja razvoja. Posebno zbog toga, jer bi upravna tijela novih županija i dalje trebala biti ključni igrači pri koordinaciji i potpori ostalih aktera razvoja na području županija.

Strateško planiranje i upravljanje projektima bit će sve važnije kako se Hrvatska približava punopravnom članstvu u EU i kako joj se otvaraju mogućnosti korištenja sredstava iz europskih fondova. Premda je kod sadašnjih županija vidljiv znatan napredak u pogledu jačanja kapaciteta za korištenje sredstva iz pretpristupnih fondova (Puljiz, 2011), moguće je uočiti i nedostatak kapaciteta za strateško planiranje većih projekata koji će imati učinak na razvoj širih područja, nedostatak projekata koji bi bili direktno usmjereni prema jačanju gospodarske konkurentnosti, slabu razinu suradnje sa središnjim tijelima prilikom izrade strateških dokumenata (Operativnih programa), itd.

Možda i najvažniji dio ove mjere je jačanje personalnoga kapaciteta za rad na projektima regionalnog razvoja. Razvojni projekti traže specifične vještine upravnih službenika, pa je potrebno uložiti dodatne napore u njihovo obrazovanje i stručno usavršavanje. Razumijevanje problematike regionalnog razvoja, sposobnost za rad u partnerstvu s privatnim i civilnim sektorom u mrežnom okruženju, generiranje prihvatljivih i inovativnih ideja i njihova transformacija u konkretne razvojne projekte, poznavanje različitih natječajnih procedura, priprema projektne dokumentacije, upravljanje projektima, itd., samo su neke od specifičnih vještina koje treba dodatno jačati kako bi se u budućnosti što je moguće više iskoristila sredstva koja u okviru europskih fondova stoje na raspolaganju. Potrebno je osnažiti i opća znanja o EU, kao i poznavanje stranih jezika, prije svega engleskog.

Kao integralni dio ove mjere nameće se i potreba jačanja kapaciteta za sufinanciranje projekata koji će se u budućnosti financirati iz zajedničke europske blagajne. S obzirom da je jedno od temeljnih načela regionalne/kohezijske politike EU načelo sufinanciranja, neophodno je ojačati buduće županije u tom pogledu. Smanjenje broja županija, tj. njihovo okrupnjavanje, nameće se kao bitan preduvjet podizanja kapaciteta za sufinanciranje razvojnih projekata. U suprotnom, slab kapacitet za sufinanciranje razvojnih projekata mogao bi predstavljati ozbiljnu prepreku budućem maksimalnom korištenju sredstava iz EU fondova.

**Mjera 4.3.** Sukladno novoj regionalnoj podjeli, potrebno je preispitati postojeću sadašnju statističku podjelu na tri statističke regije.

Promjena granica županija zahtijevat će izvjesnu modifikaciju postojećih statističkih regija. Hrvatska je trenutačno podijeljena na tri statističke regije nastale na temelju grupiranja postojećih županija. S obzirom da prijedlog novoga županijskog ustroja predviđa promjene granica postojećih županija, potrebno je izraditi i novi prijedlog statističke podjele zemlje.

U tom bi smislu bilo potrebno nastojati osigurati manji broj statističkih regija nego je to slučaj danas, kako bi cijela zemlja što je moguće duže ostala podobna za financiranje u okviru financijski najizdašnijeg cilja europske kohezijske politike (cilj Konvergencija). U suprotnom, prijeti opasnost da određeni dijelovi zemlje (npr. Zagreb i okolica) budu u dogledno vrijeme – i to prije svega zbog statističkih podataka, a ne zbog stvarnog stanja u odnosu spram drugih glavnih gradova tranzicijskih zemalja – svrstani u financijski znatno manje izdašan cilj (Regionalna konkurentnost i zapošljavanje), gdje će biti izloženi velikoj konkurenciji za dostupna sredstva.

## Literatura

- Bache, I. (2008), *Europeanization and Multilevel Governance*. Lanham et al.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bache, I., Flinders M. (2004) (ur.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Blažević, R. (2010), Prijedlog nove regionalizacije Republike Hrvatske, u: Barbić, J. (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU.
- COE (1998), *Regionalisation and its effect on local self-government*. Council of Europe: Local and regional authorities in Europe, No. 64.

- Dulabić, V. (2006), Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni prikaz temeljnih dokumenata, *Hrvatska javna uprava*, vol. 6, br. 1, str. 155-190.
- Dulabić, V. (2010), Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku, u: Barbić, J. (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU.
- Dulabić, V. (2011), *Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu* (doktorska disertacija). Zagreb: Pravni fakultet.
- Heinelt, H., Kübler D. (ed.) (2005), *Metropolitan governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London and New York: Routledge.
- Hooghe, L. (ed.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press.
- Horváth, Gy. (2007), The dilemmas of creating regions in Eastern and Central Europe, u: Hajdú, Z., Illés I., Raffay Z. (eds.), *Southeast Europe: State Borders, Cross-Border Relations, Spatial structures*. Pecs: Hungarian Academy of Sciences, Centre for Regional Studies.
- Ivanišević, S. (2007), Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, *Hrvatska javna uprava*, vol. 7, br. 1, str. 61-116.
- Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Koprić, I. (2001), Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, vol. 3, br. 3-4, str. 411-454.
- Koprić, I. (2008), Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Hrvatska javna uprava*, vol. 8, br. 1, str. 95-133.
- Koprić, I. (2010), Teritorijalna organizacija Hrvatske: Stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava, u: Barbić, J. (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU.
- Loughlin, J. (ur.) (2001), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2006), *Territorial Reviews – Competitive Cities in the Global Economy*. Paris: OECD.
- Painter, M., Peters, G. (ed.) (2010), *Tradition and public administration*. New York: Palgrave MacMillan.
- Pavić, Ž. (2001), *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Popis (2011), *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Prvi rezultati po naseljima*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Puljiz, J. (2011), *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Rogić Lugarić, T. (2011), *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* (u tisku).
- Sagan, I., Halkier H. (ur.) (2005), *Regionalism Contested. Institution, Society, Governance*. Aldershot: Ashgate.
- Soós, G., Temmes, M. (ed.) (2010), *Metropolitan CEE: Big Cities, Capitals and City-regions in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Škarica, M. (2011), *Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija lokalne i uloga lokalne samouprave* (rukopis).

Vijeće Europe (2007), Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj, Izvješće i preporuke kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, *Hrvatska javna uprava*, vol. 7, br. 4, str. 913-942.

## **Propisi**

Ustav RH (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN – MU, 14/97).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09).

Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09).

Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka USRH, 46/10 – ispravak, 145/10).

Zakon o regionalnom razvoju (NN 153/09).

Deklaracija o regionalizmu u Europi (Skupština europskih regija, 1996).

Preporuka 240 (2008), Nacr Europske povelje o regionalnoj demokraciji (Stalni kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, 2008).



## **FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE (PODRUČNE) SAMOUPRAVE**

### **1. Pregled stanja**

Početak normativne decentralizacije u Republici Hrvatskoj uobičajeno se označava godina 2001. Decentralizacija je započela u srpnju, normativnim promjenama u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave te pojedinim javnim uslugama čije se upravljanje i financiranje prenose na niže razine: obrazovanje, zdravstvo, socijalnu skrb, vatrogastvo. Riječ je ponajprije o djelomičnoj decentralizaciji financiranja i upravljanja<sup>1</sup>. Prvotno je decentralizacija osmišljena u dvije faze; u prvoj fazi zamišljeno je širenje ovlasti gradova<sup>2</sup> i županija, dok je cilj druge faze omogućiti veću intervenciju lokalnih vlasti u distribuciji sredstava, uz jasnu odgovornost za osiguranje ne samo standardne razine već i racionalnosti i učinkovitosti u obavljanju funkcija i zadaća (...) lokalna sredstva trebala bi se više usmjeriti na investicije (v. Lukeš Petrović, 2001). No, teško se oteti dojmu da je decentralizacija ostala “prekratka”, tj. došlo je do svojevrsnog zastoja (godine 2005. bilo je, po gruboj procjeni, između 6 i 9% decentraliziranih nenamjenskih proračunskih sredstava, umjesto predviđenih 20–25%. Uzmimo li se u obzir ciljevi decentralizacije, udio bi se trebao povećati na (potrebnih)

---

<sup>1</sup> Djelomičnoj, jer se na nižim razinama financira i obavlja samo dio funkcija. Npr., prema Zakonu o osnovnom školstvu, iz državnog se proračuna financiraju plaće zaposlenika, prijevoz zaposlenika, naknade utvrđene kolektivnim ugovorom, stručno usavršavanje učitelja i stručnih suradnika i dr., dok se iz proračuna lokalnih i područnih jedinica financiraju materijalni troškovi, investicijsko održavanje školskog prostora i opreme, prijevoz učenika i kapitalna izgradnja škola.

<sup>2</sup> Kriteriji odabira su broj stanovnika i ostvareni prihodi od poreza na dohodak.

50–75%). U tom je kontekstu projektirano širenje granica decentralizacije na lokalnoj razini moguće označiti tek normativnim: stavilo je u izgled lokalnim jedinicama nove skupine proširenih prava/obveza, ali bez nužne, usporedne evolucije financijske i razvojne sposobnosti lokalnih jedinica. Potreba dalje decentralizacije<sup>3</sup> ponovno se pak spominje “Okvirnim programom decentralizacije Vlade Republike Hrvatske (2004–2007)”, na tom je tragu u sustav uveden i pojam velikoga grada: “(P)onovno je težište na jačim lokalnim jedinicama – velikim gradovima čiji status treba razraditi i uobličiti”. Fiskalna decentralizacija jedan je od ciljeva i Programa Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2009–2011. godine, no, koliko je autorima poznato, dosad je malo od zacrtanog uistinu i ostvareno.

Prema sadašnjim podacima, stvarna decentralizacija “zaustavila” se na 54 jedinice: 20 županija, 33 grada i Gradu Zagrebu koji su preuzeli financiranje decentraliziranih funkcija, pri čemu 130 općina i gradova financira i decentraliziranu funkciju vatrogastva (Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2009)<sup>4</sup>. Spomenute 54 jedinice istodobno su i financijski dominantna skupina, s obzirom da čine 70% lokalnih i regionalnih proračuna. No, u svezi s potonjim podatkom valja imati u vidu gotovo “tradicionalnu” dominaciju Grada Zagreba u sustavu<sup>5</sup>: samo proračunski rashodi Grada Zagreba čine i više od 30% skupnih rashoda nižih razina vlasti (premda je posljednjih godina primjetan blagi pad). Tomu valja pridodati i proračune ostalih četiriju najvećih gradova,<sup>6</sup> što ukupno čini i više od 50% prihoda i rashoda svih lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj. Također, pritom treba naglasiti da od ukupnog broja lokalnih jedinica, 576, njih više od 100, ima posebno reguliran status: brdsko-planinskog, otočnog i područja posebne državne skrbi, što uključuje i posebne mjere financijske potpore<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> “Na način da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjeri znatno širi krug poslova uz nužno osiguranje višeg stupnja samostalnosti”.

<sup>4</sup> [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)

<sup>5</sup> Grad Zagreb ima poseban upravni i zakonski status; on je glavni grad Republike Hrvatske, ima status i velikoga grada i županije, a njegov je položaj reguliran posebnim zakonom. Za ilustraciju položaja Grada Zagreba u urbanoj mreži Hrvatske najkorisnije je poslužiti se prije spomenutim, teorijskim pravilom reda veličine gradova. Sukladno tom pravilu uočljiva je svojevrsna “odsutnost” drugoga grada po veličini u Hrvatskoj; umjesto drugoga grada, prisutna su – dva treća. Ta činjenica i više nego zorno upućuje na veličinsku posebnost Grada Zagreba u odnosu prema drugim gradovima.

<sup>6</sup> Split, Rijeka, Osijek, Zadar.

<sup>7</sup> Npr. posebna oslobođenja u sustavu poreza na dohodak, poreza na dobit i sl.



### 1.1. Normativni okvir financiranja lokalnih i regionalnih jedinica u Republici Hrvatskoj

Normativni predložak financiranja nižih razina vlasti čini nekoliko zakona: Ustav Republike Hrvatske, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave i Zakon o proračunu<sup>8</sup>. U financijskom ozračju, Ustav Republike Hrvatske naglašava tri načela: pravo na vlastite prihode, kojima se slobodno raspolaže; načelo razmjernosti prihoda i rashoda<sup>9</sup> te načelo solidarnosti; dužnost države da pomaže financijski slabije lokalne jedinice<sup>10</sup>. Sva tri načela istodobno su i načela na koja se pozivlje i Europska povelja o lokalnoj samoupravi<sup>11</sup>, jedan od najvažnijih relevantnih međunarodnih ugovora. Premda je Hrvatska Povelju ratificirala 1997. godine, pojedine odredbe Povelje svojevrsna su konstanta u hrvatskoj normativi. Na tom je tragu moguće zaključiti o načelnoj usklađenosti hrvatskog zakonodavstva sa standardima i zahtjevima europske Povelje. Ipak, potonja tvrdnja ne znači da na nekim područjima nisu moguća, pa i potrebna, daljnja poboljšanja. U tom je svjetlu moguće promatrati i Zakon iz 2008. godine o proširivanju popisa odredbi kojima se Hrvatska smatra vezanom, što uključuje i cjeloviti članak 9., temeljni članak za lokalne financije.

Zakonom o financiranju detaljnije su propisani prihodni izvori lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj. Sigurno jedan od najvažnijih aspekata pritom jest pitanje normativnog oblikovanja porezne autonomije. Fiskalna “moć” lokalnih jedinica često se naziva i “delegiranom” odnosno “izvedenom” (Bouvier, 2010), u onim sustavima u kojima lokalne jedinice nemaju mogućnost (samostalnog) oblikovanja i nametanja lokalnih poreza. Određenu samostalnost mogu imati u uvođenju stopa na lokalne poreze, što se i teorijski drži ključnim pitanjem. Nije stoga iznenađujuć zaključak

<sup>8</sup> Na tragu prethodno rečenog, ne treba zanemariti ni Zakone o područjima posebne državne skrbi; o brdsko-planinskim područjima; otocima; Zakon o gradu Zagrebu, gradu Vukovaru.

<sup>9</sup> Jedno od temeljnih načela lokalnih financija uopće; vidjeti npr. Kitchen, 2004; Bird u: Freire, Stern (ed.), 2001; Inman, 2009.

<sup>10</sup> Naznačena načela su i poredbeno ustavna načela; npr. u Francuskoj. No npr. francuski Ustav naglašava kako vlastiti prihodi moraju činiti “važan dio”; naznačena formulacija bliža je Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Također, drugačije je oblikovano načelo solidarnosti; u smislu potrebe osiguravanja sredstava za sve prenesene ovlasti, kao i u slučaju uvođenja novih ili proširenja postojećih.

<sup>11</sup> Riječ je o međunarodnom ugovoru Vijeća Europe.

kako su “prihodi pod izravnim nadzorom lokalnih jedinica rijetko dostatni za financiranje prenijetih rashoda (...) iznimka tek su nekoliko zemalja, npr. nordijske zemlje” (Bird, Vaillancourt u: *Guide to municipal finance*, 2009). Promotrimo li pak zakonski okvir formalnog<sup>12</sup> elementa porezne autonomije u Hrvatskoj, jasno je da možemo govoriti o “izvedenoj” moći oporezivanja, pri čemu je vidljiva dominacija tzv. isključivih poreza. No, dok je na razini lokalnih jedinica isključivost ublažena dvjema mogućnostima: izborom uvođenja lokalnih poreza (ali samo onih zakonom utvrđenih) i propisivanjem visine stopa lokalnih poreza (unutar zakonom utvrđenih granica), na razini županija tih mogućnosti nema: županije ne mogu birati poreze koje će uvesti niti mogu utjecati na visinu stopa. Za dodatnu ilustraciju nužan je i materijalni element porezne autonomije (izdašnost prihoda), o čemu će više biti riječi u nastavku. Ipak, nije nemoguće zanemariti i svojevrsni oportunitizam lokalnih jedinica u ostvarivanju fiskalnoga kapaciteta, koji se ogleda prije svega u činjenici što one ne koriste sva (normativna) fiskalna ovlaštenja u svrhu povećanja svog fiskalnog kapaciteta koja je na njih prenijela središnja fiskalna vlast. Potonju tvrdnju zorno oslikava sljedeći podatak: od 556 lokalnih jedinica<sup>13</sup>, prirez je uvelo tek 260 lokalnih jedinica – manje od 50% (Izvješće Državnog ureda za reviziju za 2009). Pored navedenog, česta je praksa neuvođenja svih poreznih oblika ili propisivanja minimalnih stopa i/ili iznosa poreza. Zbog toga se slobodno može reći da je potencijalni fiskalni kapacitet lokalnih jedinica možda i veći nego što ga one ostvaruju. No dok lokalne jedinice ne koriste fiskalna ovlaštenja za povećanje svojega fiskalnog kapaciteta, raste njihov pritisak za preraspodjelom proračunskih prihoda prema središnjoj vlasti. To često dovodi do nepotrebnih političkih pritisaka i napetosti na drugoj strani, čemu valja pridodati i brojne prijepore u samome sustavu pomoći.

Također, ovdje možda nije nekorisno osvrnuti se i na Zakon o financiranju lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. Koliko je vidljivo iz Programa Vlade RH, jedan od ciljeva jest i donošenje novoga zakona. Uz postojeći pak zakon, dakle stožerni zakon sustava financiranja lokalnih i regionalnih jedinica, već se dulje vrijeme vežu zamjerke. Ponajprije, treba spomenuti

---

<sup>12</sup> Kriteriji za utvrđivanje stupnja porezne autonomije jesu formalni i materijalni; formalni element je stupanj samostalnosti lokalnih jedinica u reguliranju ovlasti vezanih s oporezivanjem – uvođenjem poreza i reguliranjem svih bitnih elemenata poreza (npr. poreznog obveznika, poreznih stopa, porezne osnove).

<sup>13</sup> Pravo uvođenja prireza imaju općine, gradovi i Grad Zagreb.

da se zakon više puta mijenjao, posebice u nekim ključnim člancima (npr. predložak raspodjele poreza na dohodak); za pojedine njegove dijelove nužno je usklađivanje s drugim zakonima (zakonom o proračunu); dok se pojedine odredbe zakona, premda na snazi, ne primjenjuju (odredbe o dotacijama).

### *1.2. Rashodi lokalnih i regionalnih jedinica u Republici Hrvatskoj*

U uvodnom je dijelu već spomenut udjel lokalnih i regionalnih rashoda, u ukupnim rashodima i BDP-u, ponajprije u kontekstu svojevrsnog pokazatelja važnosti nižih razina vlasti. No pored navedenog, nije moguće zanemariti niti neka strukturna pitanja vezana uz lokalne i regionalne rashode. Tako i Bouvier (2010: 206) naglašava kako “pitanje raspodjele sredstava, posebice poreznih koje se danas uporno postavlja, logički vodi u preispitivanje sustava raspodjele fiskalnih ovlasti, a time i porezne autonomije razumijevane kao zrcalne autonomije ovlasti vezanih uz lokalno trošenje”. Zacijelo nije nekorisno imati u vidu i rezultate empirijskih istraživanja koja pokazuju kako u zemljama s većim udjelima lokalnih rashoda i, posredno, s većom lokalnom autonomijom, lokalne razine imaju, podatci upućuju, veću samostalnost u odlučivanju<sup>14</sup>.

Za pomniji uvid u lokalne i regionalne rashode pogodne su proračunske klasifikacije, funkcijska i ekonomska. Funkcijska klasifikacija dijeli rashode sukladno njihovoj namjeni i njome je moguće identificirati predložak trošenja lokalnih razina s obzirom na javne usluge u njihovu djelokrugu; ekonomska je pak osnova podjele rashoda na tekuće, kapitalne (investicijske) i izdatke vezane uz zaduživanje.

Već i letimičan pregled poredbenih podataka funkcijske klasifikacije proračunskih rashoda upućuje na velike razlike u lokalnim odgovornostima. Npr. u Danskoj, Finskoj i Norveškoj gotovo 70% rashoda namijenjeno je

---

<sup>14</sup> Podatci su dobiveni istraživanjem raspodjele odgovornosti za pojedine javne usluge u 27 zemalja članica Europske unije. Metodologija istraživanja temelji se na ocjenjivanju 20 javnih ovlasti strukturiranih u pet općih tematskih područja. Polazna je pretpostavka da su odabrana tematska područja važna za gradski/lokalni razvoj (planiranje i ekonomski razvoj; politike vezane s tržištem rada; obrazovanje; promet; stanovanje. Ovlasti su mogle biti ocijenjene od 0-4; ocjena nula znači nepostojanje odgovornosti na određenom području, a ocjena četiri potpunu, samostalnu odgovornost); v. State of European Cities Report: Adding Value to the European Urban Audit.

financiranju socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja. Viši udio rashoda za socijalnu zaštitu primjetan je u Austriji i Njemačkoj; za zdravstvo u Italiji. Obrazovanje je pak svojevrsni prioritet lokalnih jedinica u, npr., Češkoj, Poljskoj, Slovačkoj, Mađarskoj i Sloveniji. Zajedničko obilježje lokalnih proračuna u Francuskoj i Španjolskoj je visok udjel rashoda za opće javne usluge (administraciju).<sup>15</sup> Iz strukture funkcijske klasifikacije lokalnih i regionalnih rashoda u Hrvatskoj vidljivo je kako najveći dio proračunskih rashoda, gotovo tradicionalno, odlazi za financiranje komunalnih djelatnosti (usluge unapređenja stanovanja i zajednice), administraciju (opće javne usluge), predškolsko i osnovno obrazovanje, rekreaciju, kulturu i religiju te prometne usluge (ekonomski poslovi). Izloženi nalaz sukladan je, npr., i zaključcima autora Baje i Jurline Alibegović (2008: 58), koji navode kako “veću autonomiju lokalne jedinice imaju u obavljanju i financiranju komunalnih djelatnosti, predškolskog odgoja i obrazovanja te kulture, rekreacije i vjerske djelatnosti”, ili autora Brosio i O’Callaghan (2006), koji ističu “važnost usluga unapređenja stanovanja i ekonomskih poslova u strukturi rashoda nižih razina vlasti u Hrvatskoj”. Treba imati u vidu kako na ovakav raspored javnih rashoda znatniji utjecaj imaju proračuni jedinica lokalne samouprave, posebice velikih hrvatskih gradova čiji rashodi čine više od polovice proračunskih rashoda svih lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj. Naglašenost gradskih obveza u organizaciji komunalnih poslova nije novina u hrvatskoj literaturi (v. Šimunović, 2007). Stoga se i glavnina napora u ostvarivanju proračuna svodi na financiranje različitih komunalnih potreba i obveza. Ustvrditi kako grad može biti bez komunalnih prioriteta bilo bi, nedvojbeno, besmisleno, s obzirom da je nadzor i upravljanje komunalnom stvarnošću obveza svakoga grada kao specifičnog sklopa. Međutim, reduciranje njegovih razvojnih mogućnosti i dosega te isključivanje brojnih djelatnosti upućuju na negativnu strukturnu valorizaciju gradskih razvojnih mogućnosti. Ono što je pritom također moguće zaključiti, a bit će dodatno potkrijepljeno u idućim odjeljcima, jest da utvrđene odgovornosti i obveze u zadovoljavanju javnih potreba na lokalnim i područnim razinama s jedne, i fiskalni kapaciteti općina, gradova i županija s druge strane, nisu međusobno usklađeni.

---

<sup>15</sup> Autori Brosio i O’Callaghan (2006) zaključuju kako “zemlje koje imaju veći stupanj decentralizacije ta (povećana) sredstva obično troše na socijalnu skrb, obrazovanje i zdravstvo”.

Promotrimo li pak strukturu rashoda ekonomskom klasifikacijom, vidljivo je kako je više od 70% proračunskih rashoda namijenjeno financiranju tekućih potreba; približno 20–25% otpada na kapitalne rashode ili na rashode namijenjene investicijama. Udio treće skupine rashoda, izravno vezanih uz zaduživanje, čini približno 4–5%. U samoj rashodnoj strukturi primjetna je “zadanost” proračuna; približno 60% tekućih rashoda otpada na materijalne troškove i troškove za zaposlene, ostavljajući malo “manevarskog prostora” za autonomnije trošenje proračunskih sredstava. Unatoč tome, broj zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ima stalnu tendenciju rasta: od 2006. godine povećan je za 21,3% (Izvješće Državnog ureda za reviziju za godinu 2009). Naznačeni raspored rashoda već dulje vrijeme izaziva stanovitu “zabrinutost”, posebice s obzirom na nužnost značajnijih investicijskih ulaganja u urbanoj infrastrukturi (v. Šimović, Rogić Lugarić, 2006).

### *1.3. Prihodi lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj*

U prethodnim je odjeljcima već upozoreno na polazišna načela prihoda lokalnih i regionalnih jedinica u Republici Hrvatskoj. Zakon, spomenuto je, razlikuje vlastite prihode lokalnih i regionalnih jedinica<sup>16</sup>, zajedničke poreze te dotacije iz državnog i županijskog proračuna. Proračunskom klasifikacijom moguće je tipski prihode razdijeliti u porezne, neporezne, kapitalne prihode, prihode od pomoći i primitke od zaduživanja.

Nije ovdje nekorisno napomenuti kako i u poredbenom okružju prihodna struktura lokalnih razina izazivlje puno pažnje. Naime, promotrimo li poredbene predloške financiranja lokalnih jedinica, vidljivo je kako se, posebice europske zemlje, ponajprije oslanjaju na dvije skupine prihoda: poreze i pomoći (potpore) viših razina vlasti.<sup>17 18</sup> No ono što je možda posebice iznenađujuće jest pitanje koje se pritom nametnulo: lokalni porezi

<sup>16</sup> Vlastiti izvori sredstava županija jesu prihodi od vlastite imovine, županijski porezi, novčane kazne i drugi prihodi utvrđeni zakonom. Vlastiti izvori sredstava općina i gradova jesu također prihodi od vlastite imovine, općinski odnosno gradski porezi, upravne i boravišne pristojbe, komunalne naknade, doprinosi te ostali prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

<sup>17</sup> Uspoređujemo li npr. predloške financiranja nižih razina vlasti, primjetna je razlika između američkog i europskog modela.

<sup>18</sup> U tom kontekstu navodi se kako paralelno s decentralizacijom države binarno biraju, između sustava temeljenih na porezima i sustava temeljenih na potporama.

ili pomoći viših razina vlasti?; i na tom tragu sve izraženija dvojba koja se posljednjih godina javlja u financijskopravnoj literaturi, ali i praksi: trebaju li lokalne jedinice vlastiti porez i je li nužna ili važna porezna autonomija za lokalne jedinice ili, drugačije rečeno, mogućnost (samostalnog) financiranja većeg dijela svojih rashoda? (v. npr. Oates, Schwab, 2004; Bouvier, 2010). Potaknut srodnim tendencijama u Francuskoj (slučajevi zamjene lokalnih poreza potporama viših razina vlasti), autor Bouvier (2010: 207) nije baš optimističan: “(...) porezna autonomija lokalnih jedinica, a time i jedan ključni dio njihove ukupne financijske autonomije, mogla bi nestati kao pojam”. Srodno zamjećuju i drugi autori (Skupina autora, 2010: 134): “Nakon što je porast udjela lokalne države u ukupnim prihodima opće države bio karakterističan za velik broj zemalja u razdoblju 2000–2005, posljednjih godina nije primjetan novi val decentralizacije”.

Prihodna struktura hrvatskih lokalnih i regionalnih jedinica, po pravilu, je sljedeća: porezni prihodi čine više od 50% ukupnih prihoda; prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima približno 20% (komunalna naknada i komunalni doprinos); pomoći 6–9%; prihodi od (upravljanja) imovinom približno 7%; kapitalni prihodi (prodaja imovine) približno 6%. Premda ovi podatci dopuštaju načelni zaključak o velikom udjelu vlastitih prihoda kao obilježju hrvatskih proračuna, pomnija analiza upućuje na nešto drugačiju ocjenu. Jedna od možda najvažnijih je “skučenost gospodarenja” proračunskim prihodima. Na tom tragu spomenimo, npr., obvezatnost namjenske uporabe glavnine neporeznih prihoda; pa i povezanost dijela prihoda od poreza na dohodak s financiranjem decentraliziranih ovlasti. S obzirom na (poredbeno) viši udio neporeznih prihoda a razmjerno nizak udio prihoda od pomoći, prethodno izloženu strukturu moguće je označiti gotovo atipičnom za europske prilike. Ipak, promotrimo li podatke u duljem vremenskom slijedu,<sup>19</sup> može se zamijetiti kako se predložak financiranja javnih potreba oslanjao na ubrzano osiguravanje prihoda izvan tekućih tijekova, ponajprije iz kapitalnih prihoda (povećanom prodajom vlastite imovine), te na povećanje udjela pomoći koje su osigurane iz proračunskih sredstava viših razina. Tendencije rasta pomoći kao izvora prihoda lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica upućuju na smanjenje financiranja javnih potreba iz tekućih proračunskih izvora, što proizlazi i iz promjene strukture dodijeljenih pomoći u posljednjim godinama, odnosno pretežitosti tekućih nauštrb kapitalnih pomoći.

---

<sup>19</sup> Npr. od godine 2002; vidjeti Šimović, Čulo, Rogić Lugarić (2010).

Najvažniji hrvatski proračunski prihodi lokalnih i regionalnih jedinica jesu porezni prihodi, pri čemu je, vidjeli smo, njihova formalna autonomija razmjerno ograničena. No i materijalni element na istom je tragu: najizdašnija prihodna skupina jesu zajednički porezi, ponajprije porez na dohodak. Brosio i O'Callaghan (2006) tvrde kako je porez na dohodak kao vodeći porezni prihod obilježje jače decentraliziranih zemalja; ipak i ovdje izneseni pokazatelji<sup>20</sup> upućuju kako je Hrvatska pritom svojevrsna iznimka. Teorijski, porez na dohodak drži se prikladnim lokalnim porezom, no glavna pretpostavka pritom je djelotvoran sustav "središnjeg" poreza na dohodak. No je li tome tako u hrvatskim prilikama, predmet je analiza izvan dosega ovoga rada, ali nesporno iznimno važno pitanje s obzirom na često isticanu upitnost pojedinih aktualnih zakonskih rješenja<sup>21</sup>. Sama raspodjela prihoda poreza na dohodak složena je i ovisi o nizu čimbenika, a predložak raspodjele tog poreza određuje središnja vlast i lokalne jedinice nemaju nikakav utjecaj. Teorijski, takav model ostavlja otvorenim pitanje modela raspodjele ali i financijske neovisnosti. U skupini vlastitih poreza najizdašniji jest prirez porezu na dohodak, što je istodobno i dodatan razlog pomnijem preispitivanju modela poreza na dohodak. Ostali lokalni porezi dosežu tek 4% prihoda, no i ovdje se postavlja pitanje opravdanosti stano- vitih zakonskih rješenja (npr. tarifa poreza na nasljedstva i darove).

Neporezni pak prihodi, spomenuto je, imaju neuobičajeno visok udio u hrvatskoj prihodnoj strukturi. Teorijski, riječ je o prihodima koje je moguće označiti korisničkim naknadama. Najizdašniji prihodi jesu pritom komunalna naknada i komunalni doprinos. Budući da je plaćaju vlasnici stambenog, poslovnog i drugih prostora po četvornom metru, ističe se kako ima obilježja imovinskih poreza. Također, od 2004. godine moguće ju je upotrebljavati, pored financiranja obavljanja taksativno navedenih komunalnih djelatnosti,

<sup>20</sup> Npr. o sudjelovanju lokalnih rashoda u BDP-u ili u ukupnim javnim rashodima, što je već *supra* spomenuto.

<sup>21</sup> Tako npr. Jelčić ističe kako se "(Ne)davne promjene u oporezivanju dohotka, koje se očituju u smanjenju broja poreznih razreda i poreznih stopa kao i u sniženju minimalne porezne stope tog poreza sa 15% na 12%, a maksimalne s 45% na 40%, uz ukidanje nekih poreznih oslobođenja i olakšica, ne može pozitivno ocijeniti. Među rješenjima u važećem sustavu oporezivanja koja treba napustiti, jer se ne mogu dovesti u sklad sa suvremenim poimanjem poreza, treba istaknuti i ono prema kojem neki obveznici poreza na dohodak mogu, odnosno u zakonom utvrđenim slučajevima i moraju, umjesto poreza na dohodak plaćati znatno niži porez na dobit (!!!). Za ovaj 'biser' u našem poreznom sustavu, nositelji porezne politike nisu ponudili neki prihvatljiv odgovor. Njime država ne samo omogućava, nego čak i sili neke porezne obveznike da plaćaju manje poreza" (Je li nam nužna mala porezna reforma?, *Informator*, 25. 5. 2011).

i za održavanje objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja. U posljednje se pak vrijeme javljaju prijedlozi o zamjeni komunalne naknade lokalnim porezom na imovinu (nekretnine). Premda je porez na nekretnine čest lokalni porez (npr. SAD, Francuska, Njemačka, Austrija), treba upozoriti kako se uz njegovu primjenu veže niz prijevora, što obvezuje na pomnije preispitivanje željenog modela.

Već je prethodno spomenuto kako Hrvatsku obilježava razmjerno niži udio pomoći (premda je moguće i postaviti pitanje ujednačenosti klasifikacije pojedinih vrsta prihoda).<sup>22</sup> Šimović (u: Šimović et. al., 2010) ističe kako razlog prijašnjoj tvrdnji u hrvatskim prilikama treba tražiti prije svega u činjenici što se međuprorračunski transferi koriste isključivo kao potpore financijski slabijim lokalnim jedinicama, a ne i kao instrument putem kojeg bi se financirala određena razina javnih potreba u lokalnim jedinicama. Već i prijašnji ulomci nagovještaju postojanje stanovitih dvojbi vezanih uz racionalnost sustava pomoći u hrvatskim prilikama. Ponajprije treba istaknuti zakonsku neujednačenost sustava pomoći (prema važećem Zakonu o financiranju lokalnih i regionalnih /područnih/ jedinica i Zakonu o izvršavanju državnog proračuna). Premda odredbe Zakona o financiranju nisu ukinute, pomoći se, od 2002. godine, većinom dodjeljuju na temelju Zakona o izvršavanju državnog proračuna koji se donosi svake godine. Već i ta činjenica upućuje na polaznu nestalnost i nepredvidivost sustava. Potonju primjedbu ne opovrgava ni pomniji uvid u spomenuti normativni predložak: promatramo li ga u vremenskom kontinuitetu (2002–2010), uočava se njegova složenost i često mijenjanje, posebice ciljeva i kriterija pomoći<sup>23</sup>. Isto tako jedan dio spomenutih pomoći dodjeljuje županija općinama i gradovima na svom području prema kriterijima koje propisuje županijska skupština (svake godine?). Imaju li se u vidu glavna teorijska načela “dizajniranja” pomoći (djelotvornost, pravičnost, transparentnost,

---

<sup>22</sup> Potonja se tvrdnja posebice veže uz pomoći za decentralizirane funkcije koje se često klasificiraju kao porezni prihodi; ipak, u prosudbi stvarnih financijskih mogućnosti pomoći za decentralizirane funkcije bi trebalo promatrati kao pomoći, a ne porezne prihode.

<sup>23</sup> Npr., u početnim godinama (2002, 2003, 2004) pomoći su bile tekuće naravi namijenjene “korekciji fiskalnog kapaciteta proračuna, poticanju ulaganja u razvojne programe i racionalnosti izvršenja funkcija općina i gradova”, a županije, općine i gradovi mogli su ih koristiti samo za financiranje obveznih rashoda propisanih zakonom. Od godine 2005. naglasak je pak na pomoćima namijenjenima ulaganjima u razvojne programe županija, općina i gradova. Na tom ih tragu županije mogu koristiti samo za financiranje kapitalnih rashoda, a općine i gradovi također za financiranje kapitalnih rashoda i tek jedne skupine tekućih rashoda (materijalnih troškova).



stabilnost, predvidivost, jednostavnost), i više je nego zorno vidljiva potrebitost poboljšanja sustava.

Promotrimo li pak raspored prihoda po pojedinim jedinicama,<sup>24</sup> dopušten je zaključak kako se najveća financijska sredstva za financiranje javnih potreba osiguravaju u gradovima, (57,33%), potom u općinama (22,9%) i, naposljetku, u županijama (19,76%), što zapravo potkrepljuje prijašnje tvrdnje o jazu između utvrđenih odgovornosti i obveza u zadovoljavanju javnih potreba na lokalnim i područnim razinama, s jedne, i fiskalnih kapaciteta općina, gradova i županija, s druge strane. Pomniji pak uvidi dodatno ilustriraju znatne strukturne razlike: Najveći udio porezni prihodi imaju u županijskim i gradskim proračunima te proračunu Grada Zagreba; pritom je primjetno oslanjanje županija na prihode poreza na dohodak. Općinski proračuni bilježe najniži udio poreznih prihoda, ali zato najveći udio prihoda od pomoći viših razina vlasti (20%), što upućuje na predložak dotacijske ovisnosti o središnjem proračunu u određenoj mjeri karakterističan i za županijske proračune (udio prihoda od pomoći 10–11%). Prethodne tvrdnje vezane uz općine dodatno oslikavaju i podatci o rasporedu općina s obzirom na veličinu proračuna: gotovo 308 općina ostvaruje prihode i primitke manje od 10 milijuna kuna (Izvešće Državnog ureda za reviziju za 2009. godinu). Gradski proračuni (bez Grada Zagreba koji se najmanje oslanja na pomoći viših razina – 0,3%) bilježe najniži relativni udio pomoći (no bez pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije koje se većinom iskazuju kao porezni prihodi, pri čemu treba naglasiti da svi gradovi u Hrvatskoj, osim grada Zagreba, imaju potrebu za pomoćima izravnjanja); u njihovim pak proračunima, pored poreznih prihoda, značajnu skupinu čine neporezni prihodi<sup>25</sup> (gotovo 20%). Srodne dvojbe o ulogama i financijskim mogućnostima pojedinih razina nalazimo i u drugim istraživanjima: “U vezi županijskih proračuna treba naglasiti nedovoljna sredstva za financiranje razvojnih projekata i njihovu ulogu pokretača lokalnog i regionalnog razvoja (...) županije bez tekućih pomoći ne bi bile u mogućnosti obaviti i financirati sve preuzete zadaće u prvoj fazi decentralizacije. Istovremeno njihova važna razvojna uloga nema podršku u proračunskim prihodima (...) razvojne aktivnosti u najvećoj se mjeri ostvaruju u gradovima” (Skupina autora, 2010: 134).

<sup>24</sup> Konkretni su podatci za godinu 2007. (v. Šimović, Čulo, Rogić Lugarić, 2010).

<sup>25</sup> Ponajprije komunalna naknada i komunalni doprinos; županije nemaju tih vrsta prihoda jer nemaju ovlasti uvođenja i ubiranja prihoda te vrste.

Pravilo prema kojem se kapitalni rashodi financiraju kapitalnim prihodima nalaže svojevrsno razlikovanje prihodnih izvora dugoročnih investicijskih smjerova. Teorijski uvidi najčešće, pritom, upućuju na zaduživanje; javno-privatno partnerstvo i druge<sup>26</sup>. Zaduzivanje u Hrvatskoj nema većeg udjela u prihodnoj strukturi. Istraživački (doduše ograničeni) uvidi pokazuju nesklonost (manjih) općina zaduživanju, pri čemu se jednim od češćih razloga navodi nedostatak stručnog osoblja. No naznačeni razlog očito je zajednički problem; tako se npr. uzrokom zastoja kapitalnih projekata ističe upravo nedovoljna pripremljenost cjelokupnog sustava planiranja i izvršavanja proračuna: “Proces od planiranja do realizacije određenog kapitalnog projekta zahtijeva određeno vrijeme u kojem treba primijeniti propise iz različitih područja (...) o unaprijed kvalitetno pripremljenim dokumentima ovisi učinkovito izvršavanje kapitalnih ulaganja (...) dolazi do izražaja potreba za stručnim znanjima zaposlenih u lokalnim tijelima.” (Izvjешće Državnog ureda za reviziju za 2009. godinu.) Lokalne jedinice mogu se dugoročno zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira, i to samo za investicije koje se financiraju iz proračuna, uz potvrdu njezina predstavničkog tijela i s prethodnom suglasnošću Vlade Republike Hrvatske. Osvrnemo li se na poredbenu praksu zaduživanja lokalnih jedinica kreditima, moguće je zaključiti kako u Europi dominira tržišni sustav utemeljen na specijaliziranim financijskim posrednicima koji posebnim kreditnim linijama, direktno ili preko poslovnih banaka, financiraju projekte lokalnog značaja<sup>27</sup>. Takve financijske institucije su razvojne banke koje mogu djelovati na središnjoj razini ili pak biti specijalizirane lokalne razvojne banke<sup>28</sup>. Jedina razvojna banka u Hrvatskoj je Hrvatska banka za obnovu i razvoj, no njezin dosadašnji krug djelovanja nije bio (izrazitije) usmjeren na financiranje strateških projekata i infrastrukture jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao jedan od potencijalnih izvora financiranja, država bi mogla uključiti HBOR za financiranje lokalnih razvojnih projekata. Na taj način HBOR bi obavljala osnovnu funkciju koja joj pripada, a to je funkcija razvoja. Dosadašnja praksa izdavanja vrijednosnih papira (municipalnih obveznica – jednog od najznačajnijih

---

<sup>26</sup> Npr. razvojne naknade, financiranje porastom prihoda.

<sup>27</sup> Važan doprinos u institucionalnoj podršci ove vrste mogu imati i lokalne razvojne agencije; o pitanju institucionalne infrastrukture kao svojevrsnoj “granici” decentralizacije u Hrvatskoj vidjeti više u: Rogić Lugarić, 2005.

<sup>28</sup> Jedna od takvih banaka jest npr. Dexia, koja financira projekte u Francuskoj.

instrumenata financiranja kapitalnih projekata u SAD-u), unatoč zakonskim mogućnostima (još od 1994), u Hrvatskoj je svedena na nekoliko lokalnih jedinica. U posljednjim se godinama u Hrvatskoj i jedan broj projekata<sup>29</sup> financira javno-privatnim partnerstvom. Ipak, teško se oteti dojmu stanovite suzdržanosti prema (daljnjoj) uporabi tog instrumenta. Jedan od mogućih razloga jest i prethodna (ne)pripremljenost prakse koji je (barem dijelom) uzrokom stanovitih negativnosti<sup>30</sup> vezanih uz uporabu tog instrumenta.

Ipak, pored naznačenih prijedora nabrojanih u sustavu javnih rashoda i prihoda, treba se osvrnuti i na uočene pojave koje pozornost “premještaju” i na tehnički okvir upravljanja proračunom. Na tom tragu za spomenuti je, npr., pitanje naplate pojedinih vrsta prihoda, nenamjensku uporabu pojedinih prihoda, sustav planiranja kapitalnih rashoda, pitanje neutrošenih sredstava. Na problem naplate pojedinih vrsta prihoda, ponajprije neporeznih prihoda čija je razina prikupljenih prihoda ponekad gotovo istovjetna razini potraživanja, opetovano se upozorava<sup>31</sup>. Npr., potkraj 2009. godine iznos potraživanja svih lokalnih jedinica iznosio je 8 milijardi kuna (od toga na Grad Zagreb otpada 3 milijarde). Također, primjetni su slučajevi nenamjenske uporabe pojedinih neporeznih prihoda, premda valja spomenuti kako se broj takvih pojava smanjuje. Dodatan problem u svezi s namjenskim приходima jest pojava neutrošenih sredstava, što je pak, već spomenuto, pitanje cjelokupnog sustava planiranja rashoda.

## 2. Prioriteti

Iz prijašnjih odlomaka proizlazi ponajprije svojevrsna zadaća i potreba daljnje ili pak druge faze decentralizacije, no uz nužnu promjenu dosadašnjeg pristupa. Na to i više nego zorno upućuju izloženi udjeli hrvatskih lokalnih rashoda u europskom kontekstu. Pritom se dva pitanja nameću gotovo nultim polazištem.

<sup>29</sup> Zasad je u tijeku izrada Registra svih ugovorenih projekata; [www.ajpp.hr](http://www.ajpp.hr)

<sup>30</sup> Tako se ističe niz prijedora vezanih uz financiranje uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u Gradu Zagrebu; potom izgradnja sportskih dvorana u pojedinim gradovima i sl.

<sup>31</sup> U izvješću Državnog ureda za reviziju za 2009. godinu nalaže se “poduzimanje sustavnih mjera naplate proračunskih prihoda (izrada operativnih sustava naplate, dinamike njegova izvršavanja tijekom fiskalne godine, sastavljanje izvještaja po vrstama potraživanja s financijskim pokazateljima rezultata naplate i izvješćivanje predstavničke i izvršne vlasti lokalnih jedinica o naplati proračunskih prihoda).

Prvo je odabir upravno-teritorijalnog modela koji će imati i niz financijskih implikacija (npr., ukoliko će se model zadržati na postojećoj shemi i broju jedinica, jedno od mogućih rješenja jest model pojačane suradnje lokalnih jedinica u obavljanju pojedinih javnih usluga. Premda stanovita financijska podrška suradnje i sada postoji, ostaje dojam kako se ti instrumenti nisu dovoljni koristili ni poticali). Ipak, u svakom modelu nespornim se čini važnost (re)definiranja položaja (velikih) gradova koji su, podaci upućuju, fiskalno najvitalnija razina lokalnih jedinica. Ostaje dojam kako je dosadašnji model proračuna zapravo model s neodređenim odnosom prema razvoju (velikoga) grada. Tomu valja pridodati i u radu spomenutu svojevrsnu neusklađenost odgovornosti/obveza i fiskalnih kapaciteta općina/gradova i županija te dvojbe o ulogama i financijskim mogućnostima pojedinih razina – znatno veće obveze i odgovornosti u osiguravanju javnih potreba prenesene su županijama,<sup>32</sup> no postavlja se pitanje je li županija prije administrativna jedinica negoli što je stvaran razvojni pokretač?

Drugo jest potreba izrade nove normativne podloge financiranja lokalnih i regionalnih jedinica. U sadašnjem Zakonu o financiranju, dakle ključnom zakonu u ovom području, niz je odredbi koje su se nekoliko puta mijenjale, što otežava praćenje i razumijevanje zakona, također pojedine dijelove zakona nužno je uskladiti s drugim zakonima, a stanovite se odredbe više ne primjenjuju ali nije jasno jesu li, kada i zašto ukinute. Premda se donošenje novog zakona najavljuje već neko vrijeme, to još nije ostvareno i zacijelo se veže uz osmišljavanje promjena u postojećem sustavu.

Prethodna analiza zasnovana je, treba naglasiti, ponajprije na proračunskom financiranju lokalnih i regionalnih jedinica. Na tom je tragu moguće oblikovati dva ključna prioritetna područja: (i) moguća poboljšanja i promjene u sustavu javnih prihoda i rashoda te (ii) skup promjena vezanih uz poboljšanje tehničkog okvira upravljanja proračunom.

(i) U samom sustavu javnih prihoda i rashoda već su u radu naznačeni smjerovi promjena. Tako u sustavu lokalnih i regionalnih rashoda najveću pozornost zaokuplja odnos tekućih i kapitalnih rashoda (no promjena naznačenog omjera iziskivat će i nužna poboljšanja u predlošcima prihodnih izvora) te zadanost proračuna uvjetovana strukturom tekućih troškova.

---

<sup>32</sup> Npr., u nadležnosti je županija školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometna infrastruktura, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

U sustavu lokalnih prihoda treba naglasiti npr. dvije skupine promjena: (a) u postojećem sustavu (npr. preispitivanje spornih rješenja i promjene u postojećim poreznim oblicima lokalnih i regionalnih jedinica; institucionalna podrška instrumentima financiranja kapitalnih rashoda) i b) strukturne promjene (pitanje uvođenja novih poreza /u kontekstu zamjene komunalne naknade porezom na nekretnine/; oblikovanje modela raspodjele zajedničkih poreza; reforma sustava pomoći).

(ii) Posebnim se pak područjem nameće kvaliteta institucionalnog sklopa tehnički ovlaštenog za provedbu proračuna. Potreba izdvajanja ovog područja nameće se uočavanjem niza problema: sustava naplate prihoda, nenamjenske uporabe prihoda, sustava planiranja rashoda i srodne. Na tom tragu valja naglasiti potrebu uspostavljanja mehanizama i jačanja svijesti o odgovornosti lokalnih dužnosnika ili, drugačije rečeno, rekonstrukciju poslovanja na temeljima “nove racionalnosti” – s više profesionalne autonomije i mjerljive učinkovitosti. Ponekad se teško oteti dojmu kako lokalnim upravljačima “odgovara” stanovita netransparentnost u sustavu, budući da u takvu okviru mogu uspješnije javno nametnuti postojeći standard upravljanja kao – optimalni standard. Možda je time moguće pojasniti i vidljivi manjak određenih lokalnih inicijativa. Ipak, nije zacijelo posve netočan zaključak kako će o i toj “kopči” ovisiti stvarni domašaj željene evolucije lokalne samouprave.

### 3. Prijedlozi politika

#### (i) Politika “dalje decentralizacije”:

- poredbeni podatci o udjelu lokalnih rashoda u ukupnim rashodima ili BDP-u više nego zorno upućuju na potrebu dalje decentralizacije u hrvatskim prilikama prijenosom rashodnih i prihodnih ovlasti na niže razine vlasti.
- *usklađivanje prenesenih ovlasti i fiskalnih kapaciteta (mogućnosti) pojedinih razina vlasti* – daljnji prijenos ovlasti morat će voditi računa i o fiskalnom kapacitetu pojedinih razina vlasti (posebice u kontekstu mogućeg teritorijalnog preustroja), ali i jedinica iste razine s obzirom da se jednim od obilježja dosadašnjeg modela pokazala svojevrsna neusklađenost odgovornosti/obveza i fiskalnih kapaciteta općina/gradova i županija; tako su znatno veće obveze i odgovornosti u osigura-

vanju javnih potreba prenesene županijama u usporedbi s gradovima, no pitanje je li županija prije upravno-statistička, dakle administrativna jedinica, bolje opremljena za upravljanje tekućim prihodima i rashodima negoli što je stvaran razvojni pokretač. Dodatan je pak problem primjetna praksa lokalnih jedinica u neiskorištavanju svih zakonskih mogućnosti vezanih uz lokalne prihode, što znači da je moguć fiskalni kapacitet lokalnih jedinica u Hrvatskoj i veći nego što ga one ostvaruju (a time i “sposobniji” za dalju decentralizaciju).

- *pozornost položaju (velikih) gradova* – istraživanja pokazuju kako se najveća financijska sredstva za financiranje javnih potreba, pa i razvojnih smjerova, osiguravaju u gradovima (57,33%) – fiskalno dominantnoj razini. U postojećem zakonu postoji doduše mogućnost prema kojoj gradovi mogu preuzeti određene poslove iz djelokruga ovlasti županije, ali njihov položaj pritom ostaje strukturno nedefiniran, u najboljem slučaju on može biti agent županije u određenim poslovima i djelokrugu ovlasti. Jedan od mogućih smjerova jest novi (partnerski) odnos između središnje razine i (velikih) gradova (u tom bi pogledu poredbeno iskustva u izgrađivanju odnosa između nacionalne i velegradske razine u ostvarivanju nacionalne koncepcije razvoja za hrvatske prilike bila posebno korisna).

## **(ii) Moguće promjene u sustavu javnih prihoda i rashoda**

- *Mijenjanje odnosa tekućih i razvojnih rashoda u lokalnim proračunima.* Analiza rashodne strane proračuna upućuje na veliku zadanost proračuna: omjer tekućih i razvojnih rashoda uglavnom se kreće u omjeru 80:20, pritom je više od 50% tekućih rashoda namijenjeno plaćama za lokalnu administraciju i materijalnim troškovima. U idućim razdobljima jedan od ciljeva moralo bi biti povećanje razvojnih rashoda, posebice imajući u vidu manjkove u pojedinim infrastrukturnim sektorima (prometu, vodoopskrbi, odvodnji, otpadu). Naznačeni će cilj morati značiti i “pomak” od dosadašnje ovisnosti o klasičnom proračunskom financiranju infrastrukture prema drugim modelima financiranja. Ipak i u postojećim okvirima moguće su promjene na tom tragu, posebice kroz veću pozornost lokalne administracije na sustav planiranja proračuna. Naime, upravo se nepripremljenost razvojnih projekata i nedostatak (strateškog) planiranja često navodi razlogom nerealizacije kapital-

nih ulaganja na lokalnim razinama (npr. programi gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture ne donose se ili ne sadrže sve potrebne elemente propisane zakonom o komunalnom gospodarstvu, a izvještaji o izvršenju tih programa ne podnose se predstavničkom tijelu, planirana sredstva gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture nisu usklađena s planom u proračunu). Međutim, s druge strane uočena je i pojava neutrošenih sredstava u lokalnim proračunima čija je namjena unaprijed zakonom utvrđena, između ostalog upravo i za kapitalna ulaganja. Dakle, s jedne strane pojavljuje se problem nedostatnih javnih usluga i ulaganja, a s druge strane neutrošena sredstva. S obzirom da se jednim od uzroka problema vezanih uz sustav proračunskog planiranja često vidi i nedostatak stručnog znanja lokalne administracije, trebalo bi i u tom smislu poticati suradnju lokalnih jedinica.

- *Nužnost preispitivanja spornih zakonskih rješenja u sustavu poreza na dohodak.* Porez na dohodak iznimno je važan porez za lokalne jedinice, i to dvojako: najizdašniji je zajednički porez, a prirez, najvažniji lokalni porez, ubire se temeljem iste porezne osnovice. Premda se i neka novija rješenja (od 2010. godine) ocjenjuju upitnima (promjena poreznih razreda, ukidanje poreznih oslobođenja), posebice se prijeponim drži obveza prelaska poreznih obveznika poreza na dohodak u sustav poreza na dobit, čime ih se zapravo sili na plaćanje manjeg poreza; sve naznačeno izravno utječe na razinu prikupljenih prihoda poreza na dohodak.
- *Oblikovanje modela raspodjele prihoda zajedničkih poreza.* Sadašnji je model raspodjele prihoda poreza na dohodak složen, često se mijenjao, za neka postojeća rješenja je uopće pitanje njihove iskoristivosti. Također, na oblikovanje modela lokalne jedinice nemaju nikakva utjecaja, što samo pojačava ionako malu poreznu autonomiju, pri čemu ne treba zaboraviti i odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja nalaže traženje mišljenja od lokalnih jedinica o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja. Na tom tragu vrijedi istaknuti austrijski model raspodjele zajedničkih poreza koji se donosi za određeno (srednjoročno) vremensko razdoblje i kojem prethodi postupak konzultacija s udrugom općina i gradova.
- *Izmjena tarife poreza na nasljedstva i darove.* U Republici Hrvatskoj već se dulje vrijeme u znanstvenoj i stručnoj javnosti upozorava na

tarifu ovog poreza; u većini zemalja primjenjuje se dvostruka progresija (stope rastu ovisno o vrijednosti imovine i stupnju srodstva) i visoke stope; u Hrvatskoj je stopa proporcionalna (jednaka za sve) i razmjerno niska (5%).

- *Reforma neporeznih prihoda ili uvođenje lokalnog poreza na imovinu (nekretnine).* Jedno od pitanja je ima li mjesta poboljšanju sustava komunalne naknade i komunalnog doprinosa (npr. njegova preoblikovanja u razvojnu naknadu općeg tipa). Naime, u Hrvatskoj dosad ne postoji sustavno istraživanje o spomenutim prihodima, a u posljednje vrijeme to se pitanje postavlja u kontekstu zamjene komunalne naknade imovinskim porezom (odnosno porezom na nekretnine). Jedan od čestih prigovora jest da je komunalna naknada razmjerno niska (premda s komunalnim doprinosom čini i do 30% prihoda lokalnih proračuna, čak i uz velike probleme s naplatom tih prihoda), no ne treba zanemariti da se uz porez na nekretnine, u onim zemljama koje ga upotrebljavaju, veže niz prijedora posebno u dijelu njegove (ne)pravednosti, izdašnosti i skupoće ubiranja. S druge strane svojevrsni “europski” model financiranja lokalnih jedinica počiva na lokalnim porezima i pomoćima; u tom je smislu hrvatski model gotovo atipičan s obzirom na višu razinu neporeznih prihoda (20%) i nižu razinu pomoći u usporedbi s nizom europskih zemalja (9%). Snažniji argument za uvođenje lokalnog poreza na nekretnine je pak njegova “vidljivost”, vezanost uz određenu razinu lokalnih javnih usluga. U svakom slučaju, zamjena komunalne naknade lokalnim porezom na nekretnine ipak bi trebala biti pomno pripremljena i provedena postupno.
- *Pozornost oblikovanju i uporabi cijene komunalnih usluga.* Cijena komunalnih usluga iznimno je važan financijski izvor u pojedinim komunalnim djelatnostima (prometu, vodoopskrbi, odvodnji, otpadu), ne samo u dijelu financiranja njegova obavljanja nego i njihova razvoja. No ponajprije se teško oteti dojmu da je dosad uloga cijene komunalnih usluga bila “zanemarena” te korištena više kao instrument socijalne politike (primjer cjenovne politike Grada Zagreba u javnom prijevozu), što je i u suprotnosti s teorijskim preporukama, ali je i dugoročno neracionalno, neodrživo i nesukladno načelu dobrog gospodarenja s obzirom da uzrokuje dodatne proračunske troškove; na taj način su zapravo samo podržavani naslijeđeni pritisci i poteškoće s



financiranjem u pojedinim sektorima, što posebice dolazi do izražaja u aktualno vrijeme recesije.

- *Reforma sustava pomoći: opće pomoći, vezanje uz fiskalne mogućnosti lokalnih jedinica, (srednjoročni) zakonski okvir, jasni kriteriji.* Sustav pomoći jedno je od područja koje obilježavaju brojne neracionalnosti. Ponajprije dosadašnja zakonska neujednačenost, pri čemu je dodatan problem izazivalo reguliranje sustava pomoći Zakonom o izvršavanju državnog proračuna koji se donosi svake godine, što uvelike otežava jedno od nužnih obilježja pomoći: mogućnost njihova planiranja u lokalnim proračunima. Na tom bi tragu jedno od rješenja bilo reguliranje sustava pomoći posebnim, srednjoročnim zakonskim okvirom (sukladno razdoblju planiranja proračuna za trogodišnje razdoblje), što bi znatno pridonijelo stabilnosti i predvidivosti sustava, ali i transparentnosti s obzirom da bi kriteriji bili poznati – utvrđeni zakonom za određeno razdoblje, što dosada nije bio slučaj. U proces donošenja zakona i definiranja kriterija trebalo bi uključiti i lokalnu i regionalnu samoupravu (kroz postojeće udruge lokalnih i regionalnih jedinica). No možda jedan od ključnih problema jest što se dosada u sustavu dodjele pomoći malo, ili se uopće nije, vodilo računa o fiskalnim mogućnostima lokalnih jedinica, što zna biti jedan od ključnih kriterija za dodjelu pomoći (npr. Austrija). Posljedica takva “propusta” u Hrvatskoj jest što lokalne jedinice nisu iskorištavale sve zakonske mogućnosti, što otvara mogućnost zaključku o potencijalno većim financijskim mogućnostima, dok s druge strane raste njihov pritisak za dodjelom pomoći središnje vlasti, ali i smanjuje odgovornost prema lokalnim biračima. Također, sustav pomoći trebao bi se temeljiti na općim pomoćima, što ne isključuje i mogućnost uvođenja posebnih, namjenskih vrsta pomoći (npr. za pojedine kapitalne projekte i/ili suradnju lokalnih jedinica u pojedinim kapitalnim projektima. Potonja vrsta pomoći postoji i u sadašnjem zakonu, ali je ograničena samo na suradnju jedinica na otocima).
- *Institucionalna podrška zaduživanju lokalnih jedinica kao izvora financiranja infrastrukturnih projekata.* U europskom okružju dominira sustav temeljen na posebnim financijskim institucijama – razvojnim bankama koje posebnim kreditnim linijama, direktno ili preko poslovnih banaka, financiraju projekte lokalnog značaja, koje mogu djelovati na centralnoj državnoj razini ili pak biti specijalizirane

lokalne razvojne banke. Jedina razvojna banka u Hrvatskoj je Hrvatska banka za obnovu i razvoj, no njezin dosadašnji krug djelovanja nije bio (izrazitije) usmjeren na financiranje strateških projekata i infrastrukture jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao jedan od potencijalnih izvora financiranja, država bi mogla uključiti HBOR za financiranje lokalnih razvojnih projekata. Na taj bi način HBOR obavljala osnovnu funkciju koja joj pripada, a to je funkcija razvoja.

### **(iii) Pozornost na kvalitetu institucija tehnički ovlaštenih za upravljanje proračunom**

- *Poboljšanje sustava naplate prihoda.* Jedan od problema na koji se već dulje vrijeme upozorava je problem naplate prihoda (posebice vidljivo kada je riječ o neporeznim prihodima); potkraj 2009. iznos potraživanja iznosio je 8 milijardi kuna. Na tom se tragu preporučuje osnivanje posebnih odjela za naplatu prihoda (npr. u velikim gradovima), praćenje izradom sustavnih planova naplate i redovitih izvještaja o postignutoj naplati.
- *Poboljšanje sustava planiranja proračuna.* Naznačeni prijedlog nužan je zbog pojave neutrošenih namjenskih proračunskih sredstava i već spomenutih pojava nerealizacije investicijskih ulaganja. Stoga se ponajprije nameće izrada višegodišnjih planova kapitalnih ulaganja, usklađenih s dinamikom i vremenskim okvirom planiranja proračuna (tri godine). Npr., prema sadašnjem zakonu (o komunalnom gospodarstvu) program gradnje ulaganja u komunalnu infrastrukturu donosi se za godinu dana, dok sustav planiranja proračuna počiva na trogodišnjem razdoblju (n+2).
- *Jačanje sustava javne odgovornosti i javnog nadzora* – razvijanje mehanizama odgovornosti lokalnih dužnosnika, u kojem bi kontekstu instrumenti lokalne demokracije i neposrednog sudjelovanja građana bili posebno poticajni. Također su poznata poredbena iskustva i modaliteti uključivanja građana u proračunski proces, što je dosada bilo razmjerno zanemareno područje u hrvatskim prilikama.

### **Literatura**

Bajo, A., Jurlina Alibegović, D. (2008), *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*. Zagreb: Školska knjiga.

- Bouvier, M. (2010), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*. Paris: LGDJ lextenso editions.
- Brosio, G., O'Callaghan, G. (2006), *Procesi fiskalne decentralizacije u EU s nekim osvrtima na Republiku Hrvatsku (prezentacija za radionicu "Decentralizacija i pružanje javnih usluga")*. Zagreb.
- Freire, M., Stren, R. (eds.) (2001), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington, D.C.: The World Bank Institute.
- Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2009. godinu, [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)
- Guide to municipal finance (2009), UN Habitat, [www.un.org](http://www.un.org)
- Inman R. P. (ed.) (2009), *Making Cities Work*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Izvješće Državnog ureda za reviziju za 2009. godinu.
- Jelčić, B. (2011), Je li nam nužna mala porezna reforma?, *Informator*, 25. 5. 2011.
- Kitchen, H. (2004), PPT: Local and metropolitan finance, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Lukeš-Petrović, M. (2001), Decentralizacija financiranja javnih izdataka, *Slobodno poduzetništvo*, 15-16.
- Oates, E. W., Scwab, M. R. (2004), *What should local governments tax: income or property? City taxes, City spending*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Okvirni program decentralizacije Vlade Republike Hrvatske za 2004–2007, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)
- Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2007–2011. godine, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)
- Rogić Lugarić, T. (2010), *Razvojne tendencije financiranja velikih hrvatskih gradova* (doktorska disertacija). Zagreb: Pravni fakultet.
- Rogić Lugarić, T. (2005), *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i granice decentralizacije* (magistarski rad). Zagreb: Pravni fakultet.
- Skupina autora (2010), *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju*. Zagreb: Ekonomski institut.
- State of European Cities Report: Adding Value to the European Urban Audit (2007), [www.urbanaudit.org](http://www.urbanaudit.org).
- Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N., Rogić Lugarić, T., Cindori, S. (2010), *Hrvatski fiskalni sustav*. Zagreb: Narodne novine.
- Šimović, J., Čulo, I., Rogić Lugarić, T. (2010), *Financijska održivost lokalnih jedinica – stanje i moguće inovacije*, u: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (zbornik HAZU), str. 223-257.
- Šimović, J., Rogić Lugarić, T. (2006), *Financiranje javnih potreba u velikim gradovima: iskustva Grada Zagreba*, *Zbornik Pravnog fakulteta*, br. 6, str. 1847-1913.
- Šimunović, I. (2007), *Urbana ekonomika: jedanaest tema o gradu*. Zagreb: Školska knjiga.
- Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10).
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN MU 14/97, 4/08).
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08, OUSRH NN 26/07).
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08).
- Zakon o proračunu (NN 87/08).



## LOKALNA DEMOKRACIJA

### 1. Ocjena stanja

U suvremenim demokratskim državama lokalna je demokracija kombinacija predstavničkog i participativnog modela demokracije, pri čemu je, čak i u zemljama s razvijenom izravnom demokracijom (Švicarska), predstavnički model osnovni, a participativni dopunski.<sup>1</sup> Iako je predstavnički model dominantan, zadnjih desetljeća participativni model dobiva sve veći značaj i poticaje. To je i smjer suvremenoga europskog razvoja. Već je Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1968. jasno naznačila da su lokalne vlasti jedan od glavnih izvora bilo kojega demokratskog poretka, da samo odgovorna lokalna vlast može osigurati upravu koja je učinkovita i bliska građanima, da se pravo građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova najizravnije može ostvarivati upravo na lokalnoj razini, da će se javne vlasti obavljati tako da je poželjnije “da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima” te da izabrana predstavnička tijela “neće ni u kom smislu derogirati zborove građana, referendume i bilo koji drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju”. Otada je Europska unija prešla put od ekonomske zajednice do političke unije u kojoj je uočen problem “demokratskog deficita”, a jedan od propisanih lijekova je veće i izravnije sudjelovanje građana.

---

<sup>1</sup> U tipologiji lokalne demokracije, uz ta dva modela, navode se i tržišni (korisnički ili potrošački), pregovarački, umreženi i drugi modeli. No dok se tržišni model teško može uopće uvrstiti u modele demokratske politike, jer njegov supstrat nije građanin, odnosno lokalno građanstvo, pregovarački i umreženi model uklapaju se u predstavnički model. Kad se ipak neki od njih uzimaju kao posebni modeli lokalne demokracije (Haus i Sweeting, 2006), razmatraju se više kao pristupi upravljanju lokalnim resursima, a ne kao tipovi demokracije.

Predstavnički model temelji se na ideji predstavljanja lokalnoga građanstva preko izabranih tijela. U europskim demokracijama taj model počiva na političkim strankama koje osiguravaju jaka i koherentna vodstva, natjecanje na temelju programa a ne personalnog sviđanja, političku kontrolu u obliku snažne i aktivne opozicije. No danas se taj otklon prema stranačkoj politici drži spornim, jer je donio niz nepoželjnih procesa: stranačku monopolizaciju političkog procesa, političku apatiju i otuđenje građana, stranački klijentelizam i korupciju. Zato u nizu zemalja slabi pristup parlamentarizacije predstavničke demokracije na lokalnoj razini, a jača pristup personalizacije (liderizacije, prezidencijalizacije) lokalne predstavničke demokracije, te u manjoj mjeri pristup decentralizacije.<sup>2</sup> Prva dva pristupa imaju različite učinke na lokalnu predstavničku demokraciju, a treći pristup jača participaciju građana i bliži je participativnom modelu.

Hrvatska je nakon prvih demokratskih izbora 1990. promijenila dva modela lokalne samouprave koji su posve odredili model lokalne demokracije. U prvom desetljeću država je bila centralistički uređena, sa suženim ovlastima lokalne samouprave. Ključni čimbenik centralizacije bile su županije, koje su bile i jedinice lokalne samouprave i decentralizirani oblici državne uprave. Župani su istodobno izabrani predstavnici građana i imenovani vladini dužnosnici. Birale su ih županijske skupštine a potvrđivao predsjednik Republike, koji je mogao promijeniti volju građana (u tzv. zagrebačkoj krizi 1995–1997. odbio je potvrditi tri gradonačelnika Zagreba koje je izabrala oporbena većina u skupštini). Općine i gradovi nisu imali znatnije ovlasti, jer je većina ovlasti bila u rukama županija. Tako je “institucija županija poslužila centralizaciji hrvatske države i smanjivanju nadležnosti lokalnih organa vlasti, jer se župani osjećaju više ‘guvernerima’ no predstavnicima volje lokalne zajednice” (Jurić i Vrbošić, 1995: 93). U tim uvjetima lokalna demokracija svela se na niži, podređeni i ograničeni oblik nacionalne predstavničke demokracije.

---

<sup>2</sup> Haus i Sweeting definiraju ta tri pristupa ovako: 1. *personalizacija* znači pridavanje veće važnosti pojedincima kao političkim liderima u odnosu na stranke kao organizacije artikulacije interesa i agregacije preferencija; najviše se očituje u izravnom izboru čelnika izvršne vlasti i njihovim posebnim ovlastima; 2. *parlamentarizacija* znači održavanje i produbljivanje dualizma vlade i opozicije kao centralnog mehanizma s kojim se predstavnički sustav čini smislenim; 3. *decentralizacija* se sastoji u uspostavi vijeća koja predstavljaju teritorijalne pod-jedinice unutar lokalne jedinice i imaju realne ovlasti odlučivanja, a njime se nastoji ojačati “načelo laika” (Haus i Sweeting, 2006: 372-373).

No od studenoga 2000. dolazi do značajne promjene. Dvije izmjene Ustava RH utjecale su na razvoj lokalne samouprave i lokalne demokracije. Prva je promjena u članku 4.: “U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu samoupravu.”. Druga se odnosi na novi članak 134. kojim se županija određuje samo kao jedinica područne (regionalne) samouprave, a ne više i kao jedinica lokalne uprave. Tim i drugim promjenama izmijenjen je normativni model lokalne demokracije. Taj je model i dalje bio dominantno predstavnički, a participativna komponenta bila je ograničena, ali je lokalna demokracija oslobođena dotadašnjih ograničenja. Dominacija predstavničke demokracije očita je iz određenja svih važnih instituta, pa i onih u kojima se određuju oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju. Na lokalne predstavničke institucije preslikan je model predstavničke demokracije s državnog nivoa. Tako u članku 30. Zakona o lokalnoj samoupravi piše: “Članovi predstavničkog tijela nemaju obvezujući mandat i nisu opozivi.” Čak i kad je uvođenjem sustava neposrednog izbora načelnika i gradonačelnika 2007. uvedena i mogućnost njihova razrješenja putem referendumu, takav referendum nije moguće pokrenuti inicijativom građana, nego prema odredbama novog članka 40.b Zakona o lokalnoj samoupravi; prijedlog za raspisivanje referendumu “može podnijet najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela”, a “odluka o raspisivanju referendumu donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela”.

Lokalna predstavnička demokracija sadržavala je sva tri podtipa: liderski, parlamentarni i decentralizirani. Do donošenja Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (*Narodne novine*, br. 109/07) i izmjena Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi (*Narodne novine*, br. 36/09) dominirao je parlamentarni podtip, ali se tada s parlamentarnoga prešlo na liderski podtip (personalizacija), uspostavljen je “lokalni predsjednički sustav” (Podolnjak, 2010: 14-15), pri čemu je parlamentarni podtip ostao snažan, jer nije precizno reguliran odnos (grado)načelnika i predstavničke skupštine. Zagovornici liderskog podtipa navode dva argumenta: prvo, veća učinkovitost lokalne izvršne vlasti, te drugo, demokratizacija sustava koja znači “jasno određenje ključne osobe za građane lokalne jedinice, mogućnost biranja načelnika zbog njegovih/njezinih osobina i kvaliteta, otvaranje novoga kanala političkog utjecaja i komunikacije između takvog načelnika i građana, smanjen utjecaj političkih

stranaka itd.” (Koprić, 2009: 402). To se potkrepljuje potporom javnosti i očekivanjem veće izborne participacije.<sup>3</sup> No prelazak na taj podtip više je izraz autoritarno-podaničke kulture, a manje demokratizacije. Potpora neposrednom izboru gradonačelnika proizlazi iz nepovjerenja u demokratske institucije kao što je skupština te traženja jakih vođa koji će učinkovito rješavati probleme. Takav sustav privremeno može povećati sudjelovanje na izborima (što se na izborima 1999. dijelom i dogodilo, iako ne svagdje i ne u očekivanom opsegu), ali još je vjerojatnije da će smanjivanjem uloge lokalnog vijeća dodatno rasti jaz između lokalne vlasti i građana.<sup>4</sup>

Glavne institucije u predstavničkom modelu su izbori, predstavnička skupština i lokalne političke stranke (lokalne organizacije nacionalnih stranaka). U Hrvatskoj je od 1990. bilo više promjena izbornog modela za lokalne izbore. Od 2000. na svim se razinama izbora za predstavničke skupštine primjenjuje razmjerni sustav. Taj se sustav primjenjuje i pri izboru članova predstavničkih tijela u općinama, gradovima i županijama (na razini lokalne i regionalne samouprave) te pri izboru vijeća mjesnih odbora i vijeća gradskih četvrti (razina mjesne samouprave). Taj je sustav preslikan s nacionalnog nivoa. I u prethodnim izbornim modelima prisutno je takvo preslikavanje, što pokazuje da su kreatori izbornog sustava polazili od ideje da je nacionalni izborni sustav jedna konzistentna i harmonična cjelina u kojoj su lokalni izbori izvedena, podređena, niža razina, koja nema nikakve posebnosti. Kad je Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2001. (*Narodne novine*, br. 33/01, promjene NN 10/02, 155/02, 45/03/ 43/04 i 40/05) uveden razmjerni sustav, jedina razlika u odnosu na nacionalni nivo bila je u tome da je čitava jedinica lokalne ili regionalne samouprave bila jedna izborna jedinica. Posljedica tog sustava je zastupljenost većeg broja stranaka u predstavničkim skupštinama, porast broja neovisnih lista i njihova veća uspješnost te veća nestabilnost predstavničkih tijela, koja se izrazila u znatno većem broju raspada većinskih koalicija i većem broju prijevremenih izbora. No nestabilnost je tek jedna od negativnih posljedica, možda ne najvažnija. Druga je

---

<sup>3</sup> Prema istraživanju Pulsa iz 2006. javnost u golemoj većini (85% ispitanika) podržava uvođenje neposrednog izbora čelnika lokalne izvršne vlasti, a 65% sadašnjih apstinenta izašlo bi na sljedeće izbore ako bi bili neposredni.

<sup>4</sup> Koliko će porasti učinkovitost izvršne vlasti, što je glavni argument za uvođenje neposrednog izbora? To nije posve izvjesno, jer upravo takav izbor može dovesti do paralize u odlučivanju u slučaju različitog političkog usmjerenja vijeća i čelnika izvršne vlasti (npr. slučaj Zagreba).



da je taj sustav cementirao dominaciju stranaka u lokalnoj politici i pridonio daljnjem otuđenju građana od predstavničkih institucija. Treće, sustav je pridonio slaboj povezanosti između predstavnika i građana, jer ga građani nisu birali kao svog predstavnika nego je bio izabran u okviru stranačke ili neovisne liste, pa on i nije odgovoran građanima nego vodstvu svoje stranke. I napokon, četvrta posljedica, taj je izborni sustav izravno pridonio nizu patoloških pojava, koje su i pozitivne promjene pretvarale u svoju suprotnost. Na primjer, fenomen relativnog uspjeha neovisnih lista, koji je načelno pozitivan kao ograničenje stranačkog monopola, nije uglavnom imao tu ulogu, nego često drukčiju, negativnu (usp. Kasapović, 2004: 85-93). Cementiranje stranačkog monopola i rast neovisnih izbornih lista tek su dva lica krize političkih stranaka i stranačke politike. Ta je kriza uzrokovala patološke oblike politike u nizu lokalnih sredina. Jedan od najopasnijih je fenomen “berluskonizacije” lokalne politike, gdje se pod firmom oslobođenja od stranačke politike i povjerenja “dokazano uspješnima” ekonomski resursi koriste za stjecanje vlasti koja služi za uvećanje ekonomskih resursa (npr. u Splitu u doba uspona Liste Velog mista 2005, potom pobjede liste Željka Keruma 2009). Lokalne ekonomske elite, ili pojedini njihovi dijelovi ili pripadnici, zavladaile su lokalnom politikom u nekim lokalnim jedinicama preko lokalnih stranaka ili parastranačkih grupacija. Drugi su fenomen ucjenjivačke politike neovisnih lista u dijelu sredina koje su, u situaciji kad su glavne stranke ili stranački blokovi teško sastavljali lokalnu vlast, bile sklone raznim poslovno-političkim aranžmanima. Tu je i fenomen prebjega s neovisnih lista i manjih stranaka.<sup>5</sup>

Promjena institucionalnog okvira 2000–2001. i lokalni izbori 2001. i 2005. označili su razdoblje dominacije parlamentarnog podtipa predstavničkog modela u kojemu postoji prevlast predstavničke skupštine. U odnosu na prethodno razdoblje, došlo je do značajne demokratizacije rada skupštine: porasla je javnost rada, skupštinski odbori su postali aktivniji, a skupštinska oporba postala je ne samo aktivnija, nego i učinkovitija. Istraživanje o demokratizaciji odlučivanja u Gradu Zagrebu (Ivanišević, 2007), koje obuhvaća razdoblje 2001–2006, pokazuje da je Gradska skupština postala aktivniji čimbenik u oblikovanju lokalne politike i provođenju političkog

<sup>5</sup> Na početku 2006. izbila je afera s prelascima nekih vijećnika HSP-a i njima izazvanoj promjeni skupštinske većine u nekim županijama i gradovima (Dubrovnik, Požega, Sisak, Velika Gorica), pa je bilo i indicija o trgovini mandatima (kao “glavni kupac” navodio se HDZ).

nadzora nad djelovanjem gradskih izvršnih i upravnih tijela. Sastajala se češće, nazočnost na sjednicama bila je vrlo visoka (na polovici sjednica između 81 i 90%, a na trećini više od 90% gradskih zastupnika). Obilato se koristila mogućnost postavljanja pitanja i davanja prijedloga, a “aktualni sat” u pravilu je trajao dvostruko duže od predviđenog vremena i u njemu je u prosjeku sudjelovalo dvadeset, pretežito oporbenih zastupnika, pa je taj dio ostvarivao funkciju političkog nadzora, ali, jer su ga pratili novinari, i upoznavanja javnosti s radom i propustima gradske vlasti i uprave. No postoji i niz negativnih čimbenika: vrlo nizak udio prijedloga gradskih zastupnika i njihovih klubova (ispod 5%) u fazi iniciranja postupka odlučivanja, vrlo slaba aktivnost gradskih zastupnika i njihovih klubova u predlaganju amandmana na prijedloge odluka, a u odlučivanju nekritičko prihvaćanje vladajuće većine gotovo svih prijedloga gradske izvršne vlasti i skupštinskih radnih tijela, a odbijanje prijedloga zastupnika, napose oporbenih. Otud zaključak da je Gradska skupština “donekle povećala svoju aktivnost i politički autoritet, ali još uvijek pokazuje veliku inertnost i pomanjkanje inicijative. Gradski se zastupnici teško oslobađaju navike da pasivno iščekuju kako će sve probleme riješiti gradska izvršna vlast, a ako netko od njih i pokrene neku inicijativu mimo znanja vlasti, dočekuju ga s nepovjerenjem makar bio iz reda političkih istomišljenika. Čini se da još uvijek u odlučivanju veću važnost ima stranačka stega nego argumentirana rasprava.” (Ivanišević: 2007, 387)

Političke stranke imaju važnu ulogu u lokalnim demokratskim sustavima. One pomažu organiziranju “suprotstavljenih snaga” (Manor, 1999: 75) u priznate grupe, stimulirajući javnu kritiku i raspravu te potičući uključivanje članova u proces političkog odlučivanja. No zamijećeno je opadanje tradicionalne uloge stranaka u demokratskoj reprezentaciji i poticanju participacije građana. Slabo su ukorijenjene u društvu, ne predstavljaju više klasne interese, a sve su manje važne u rodnim, manjinskim i ekološkim pitanjima. Uz to, sposobnost za artikuliranje interesa i stimuliranje rasprave ovisi o internoj dinamici i raspravi unutar stranaka, a one su sve više oligarhijske organizacije. Kao i u drugim tranzicijskim zemljama, i u Hrvatskoj su stranke slabo ukorijenjene u društvu i jako vezane uz državu. One nisu nastale iz nekih oporbenih socijalnih pokreta ili u vezi s velikim organiziranim interesima, već su bile tvorbe intelektualno-političkih elita, čak i kad su djelovale kao nacionalni pokret. Kako nisu bile ukorijenjene u društvu, prirodno su se vezale za državu. Isprepletenost s državom otvarala

je mogućnosti zlouporabe javnih sredstava i utjecala na rast klijentelizma i korupcije. Kao vodeća stranka u 1990-ima te od kraja 2003, HDZ je i na državnoj i na lokalnoj razini izgradio razgranate klijentelističke mreže te bio nositelj korupcijske razmjene. I neke druge stranke (SDP, HSS), u nekim su lokalnim jedinicama razvile posebne klijentelističke veze, uz koje se vezuje korupcija. U strankama je došlo do osamostaljenja vodstva i rasta autoritarnih i autokratskih tendencija. Oligarhijske stranke postale su strojevi za iskorištavanje lokalne vlasti kao privatnog posjeda, a njihova je predstavnička funkcija zamirala. Sve više gube članstvo te povjerenje građana, pa se oni i ne obraćaju lokalnim stranačkim uredima kad žele riješiti problem (Grdešić, 1998: 16).

I treći podtip predstavničkog modela u Hrvatskoj bio je prisutan u obliku mjesne samouprave, koja podrazumijeva organiziranje i djelovanje građana, ali i jedinica lokalne samouprave na mikrorazini (Belaj, 2010: 100). Iako je trebala osigurati neposredno uključivanje građana u obavljanje lokalne vlasti, te biti oblik participativne demokracije, mjesna samouprava je u osnovi decentralizirani oblik predstavničke demokracije. Uvedena je Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi 1992, dorađena Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001, a u kasnijim izmjenama dijelom su poboljšana rješenja o statusu jedinica mjesne samouprave (npr. dobile su pravnu osobnost, ali nisu dobile zakonski određene izvore prihoda, nego ovisе o odlukama lokalnih upravljačkih struktura). Prema Zakonu postoje tri osnovna oblika mjesne samouprave: mjesni odbori, gradski kotari i gradske četvrti, s tim da gradske četvrti postoje samo u gradu Zagrebu umjesto kotara. Mjesni odbor je temeljni oblik mjesne samouprave koji ima obilježje oblika izravne demokracije, jer se osniva kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima koji imaju izravan i stalan utjecaj na život i rad građana. Predviđeno je da su mjesni odbori manje teritorijalne cjeline, koje se osnivaju za jedno naselje, više povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja ili grada koji u odnosu na druge dijelove čine “zasebnu razgraničenu cjelinu”. Osnivaju se statutom jedinice lokalne samouprave, ali inicijativu i prijedlog za osnivanje mogu dati građani i njihove organizacije i udruženja.<sup>6</sup> Gradski kotar osniva se statutom grada, pa je tako u većini hrvatskih gradova došlo do uspostave

<sup>6</sup> U prvotnom rješenju konstituirali su ga građani na zboru građana kojem mora prisustvovati najmanje 10% građana upisanih u popis birača toga područja, što je bio gotovo neostvariv zadatak, osobito za gradska područja.

gradskih kotareva. U Gradu Zagrebu osnovane su gradske četvrti, njih 17, veličina kojih znatno varira: od malih četvrti, kao što su Brezovica (10.884 st.) i Podsljeme (17.774 stanovnika) do vrlo velikih (Novi Zagreb – istok sa 65.301 stanovnika i Trešnjevka – jug sa 67.162 stanovnika). U gradskim četvrtima osnovani su mjesni odbori – ukupno njih 218 (čiji broj varira – od Sesveta sa 46 odbora do Podsljemena s 5 odbora). U gradovima i općinama održavaju se od 1999. izbori za vijeća mjesnih odbora, gradskih kotareva i gradskih četvrti, slično lokalnim izborima (liste kandidata objavljene u lokalnim glasilima, stranačka kampanja, tajno glasovanje i dr.). U odnosu na nekadašnje mjesne zajednice, ovlasti i poslovi koji su stavljeni u nadležnost mjesnoj samoupravi restriktivnije su određeni, operativnost je reducirana, a inicijativnost i samostalnost s kojom su građani mogli pokrenuti rješavanje nekog problema (npr. uvođenjem samodoprinosu) je dokinuta, odnosno smanjena u korist upravnih tijela jedinica lokalne samouprave (Klarić, 2010: 288). Na temelju istraživanja na području Splita koje je u ožujku 2010. proveo istraživački tim Pravnog fakulteta iz Splita može se zaključiti da građani malo znaju o aktivnosti mjesne samouprave, te da ih u velikoj većini (73,1%) to ili ne zanima ili ne namjeravaju izaći na izbore za mjesnu samoupravu (Klarić: 2010, 302-303). Jedinice mjesne samouprave služe više kao savjetodavna tijela i sredstvo komunikacije tijelima jedinica lokalne samouprave, pa je “utjecaj mjesne samouprave razmjerno malen, i u potpunosti ovisi o dobroj komunikaciji s tijelima jedinica lokalne samouprave” (Klarić, 2010: 305).

Predstavnički model demokracije normativno je dopunjen oblicima participativnog modela. Općenito, participativni model počiva na ideji slobodnoga javnog raspravljanja između jednakih, na zajedničkom odlučivanju i zajedničkom radu (Barber, 1984: 122). Te tri dimenzije “jake demokracije” upućuju da je participativna demokracija širi koncept koji obuhvaća deliberativnu demokraciju, izravnu demokraciju te komunitarnu dimenziju, koja se sastoji u pokušaju aktiviranja građana za građanski angažman i usmjerenju participacije u stvaranje zajedničkog dobra lokalne zajednice (Haus i Sweeting, 2006: 271-272). Iako se upozorava na povećanu važnost deliberativne i komunitarne dimenzije, ipak su u središtu pozornosti oblici izravne demokracije – referendum i građanska inicijativa, uloga i važnost kojih u Europi stalno rastu.<sup>7</sup> Referendumi pokrenuti građanskom inicijativom

---

<sup>7</sup> Od 1990. do 2000. održano je 405 nacionalnih referenduma na inicijativu građana: 248 u Europi, od toga polovica u Švicarskoj. (Od 1980. do 1990. bilo ih je samo 129.) Istodobno, održan

daju moć odlučivanja građanima izvan političarskog kartela (Frey i Stutzer, 2005: 26). Građani iniciraju sadržaj prijedloga i referendum, a to je obrazac izravne demokracije. Ipak, praksa pokazuje da referendumima imaju više kontrolnu funkciju: ako su uspješni, onemogućuju odluke koje su donijela izvršna i zakonodavna tijela, a čak mogu i to samo ako ih politička klasa ne može blokirati.<sup>8</sup> Građanska inicijativa je izravno usmjerena protiv političkog establishmenta predstavljenog u parlamentu i vladi. I referendum i građanska inicijativa potiču proces rasprave između građana te između političara i građana, zatim njihovo zajedničko djelovanje prema javnom dobru, pa imaju deliberativnu i komunitarnu dimenziju. One pridonose odgovornosti lokalne političke elite i osnažuju lokalnu predstavničku demokraciju.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (*Narodne novine*, br. 33/01 te 129/05, 109/07, 125/08, 36/09) u glavi IV. (čl. 24-26) regulira “Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju”. Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju putem referenduma i mjesnog zbora građana. Odluka donesena na referendumu “obvezatna je za predstavničko tijelo” (čl. 24). Međutim, u ovom i u Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (*Narodne novine*, br. 33/96, 92/01, 38/09), gdje se detaljnije razrađuju, ti su instituti krajnje restriktivno definirani, pa Hrvatska pripada europskim zemljama gdje postoji pravo na referendum, ali ga građani teško mogu iskoristiti. Nositelji inicijative za državni referendum moraju prikupiti 10% potpisa svih birača u najviše 15 dana. Strogo je propisano gdje se i pod kojim uvjetima ti potpisi smiju prikupljati. No čak ako uspiju prikupiti potrebne potpise, te upute zahtjev predsjedniku Sabora za raspisivanje referenduma, Sabor može u roku od 30 dana zatražiti da Ustavni sud utvrdi je li referendumsko pitanje, odnosno način izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, u skladu s Ustavom i zakonom. Napokon, na referendumsko izjašnjavanje mora izaći većina od ukupnog broja birača upisanih u birački popis Republike Hrvatske, odnosno u popis birača jedinice lokalne samouprave u kojoj je raspisan referendum.<sup>9</sup> Uvjeti

---

je velik broj lokalnih referenduma – najviše u Švicarskoj (nekoliko tisuća, najviše u njemačkim kantonima), Njemačkoj (najviše u Bavarskoj), itd.

<sup>8</sup> Pravo na referendum ograničava se visokom kvotom potpisa (npr. u Slovačkoj), što vodi malom broju referenduma, te visokim kvorumom izlaska (npr. 50% registriranih birača u Italiji, pa je samo nekoliko referenduma uspješno).

<sup>9</sup> Ustavnim promjenama 2010. (čl. 87.) ukinut je kvorum izlaska na državni referendum; odlučuje se većinom birača koji su pristupili referendumu. Još nije promijenjen Zakon o referendumu.

za lokalni referendum još su stroži, jer se u Zakonu o lokalnoj i regionalnoj samoupravi navodi (čl. 24): “Referendum, na temelju odredaba zakona i statuta, raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog jedne trećine njegovih članova, na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana, a u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora na području općine, odnosno grada i na prijedlog 20% birača upisanih u birački popis općine ili grada.” Dakle, građani su na zadnjem mjestu onih na čiju se inicijativu može pokrenuti referendum, traži se 20% birača upisanih u birački popis općine ili grada, što je vrlo restriktivno,<sup>10</sup> a čak ga ni tada predstavničko tijelo nije obvezno raspisati (slučaj Hvara 2008). Normativna regulacija referenduma podupire i štiti političku klasu od neposrednog odlučivanja građana.<sup>11</sup> Samo ona može pokrenuti referendum (samo stranke, i možda sindikati, mogu prikupiti dovoljan broj potpisa), ona može blokirati referendum, a bez nje i njezina utjecaja na medije teško se može osigurati dovoljan izlazak na njega. Zato u Hrvatskoj nije proveden ni jedan referendum na inicijativu građana, ni državni ni lokalni. Samo su dvije građanske inicijative za referendum skupile oko polovicu potrebnih potpisa, a tek jedna, ona sindikata iz lipnja 2010, uspjela je prikupiti dovoljan broj potpisa. No tada je Sabor dao referendumsku inicijativu Ustavnom sudu, pa ni ta inicijativa nije bila prihvaćena.<sup>12</sup>

Drugi oblici neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja građana – zbor građana, savjetodavni referendum i predstavka građana, nemaju političku važnost kakvu ima referendum. Zborove građana saziva vijeće mjesnog odbora ili odbora gradske četvrti radi izjašnjavanja građana o pitanjima od lokalnog značaja, raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje lokalnih pitanja. Odluka donesena na zboru građana obvezatna je za mjesni odbor, odnosno odbor gradske četvrti, ali

---

<sup>10</sup> Razlikuje se tri tipa: “liberalne” (5%), “umjerene” (10%) i “restriktivne” (15% i više) zemlje (Schiller, 2011: 19).

<sup>11</sup> U prilog tome govore i formulacije o vremenskom učinku referendumske odluke. U čl. 8, st. 2. Zakona o referendumu određuje se rok od godinu dana nakon održavanja referenduma u kojemu nadležno tijelo državne vlasti, tijelo lokalne ili regionalne samouprave, nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je suprotna odluci donesenoj na referendumu, ali se u st. 4., čl. 8. određuje da se to ne odnosi na slučaj obveznog raspisivanja referenduma iz čl. 3, st. 4. i 5. istog zakona, a upravo se st. 4. odnosi na raspisivanje referenduma na inicijativu građana (10%).

<sup>12</sup> Theo Schiller uvrštava Hrvatsku u zemlje “balkanske regije” (BiH, Srbija, Crna Gora, Makedonija), “koje imaju neke uređene procedure, ali razvoj lokalne izravne demokracije stvarno još nije počeo” (Schiller, 2011: 12).

ne obvezuje predstavničko tijelo općine ili grada. Savjetodavni referendum raspisuje vlada RH za područje jedinica lokalne samouprave radi prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika toga područja o ustrojstvu područja jedinica lokalne samouprave. Predstavke podnose građani tijelima jedinica lokalne samouprave, koja su dužna odgovoriti onima koji su ih podnijeli, ali one ne obvezuju tijela kojima se podnose.

I drugi uvidi pokazuju da je participacijski model slabo razvijen i da izvan izborne participacije, koja u užem smislu pripada modelu predstavničke demokracije, građani uopće ne sudjeluju ili sudjeluju rijetko u neposrednim oblicima odlučivanja. I jedno od rijetkih istraživanja političke participacije, provedeno 1997. u sedam većih hrvatskih gradova (Grdešić, 1998), upozorilo je da je javna participacija niska i da nakon izbora 1990. opada. Interes za participaciju u političkom životu postoji kod četvrtine ispitanika, percepcija ispitanika o svom utjecaju na politički proces (politička efikasnost) je vrlo niska (nešto je viša u lokalnoj vlasti<sup>13</sup>), ispitanici ne vjeruju da se stvari mogu promijeniti participacijom u javnim poslovima, a kad se želi poduzeti akcija radi rješavanja nekog problema, biraju se izravni ili neformalni načini rješavanja problema<sup>14</sup>, preferira se promatranje i glasovanje u odnosu na aktivnije oblike participacije.

## 2. Prioriteti (temeljni problemi)

Lokalna demokracija u Hrvatskoj je slabo razvijena.<sup>15</sup> Iz prethodnog pregleda stanja mogu se izdvojiti tri problema koji imaju prioritetnu važnost za razvoj lokalne demokracije: prvo, niska razina participativne demokracije; drugo, vrlo malen utjecaj lokalnih birača na izbor lokalnih predstavnika, slaba povezanost predstavnika i birača te potpuna dominacija političkih stranaka u lokalnom predstavničkom procesu; treće, oligarhijski ustroj

<sup>13</sup> Lokalna vlast: nema utjecaja 44%, mali utjecaj 33%, srednji utjecaj 14%, veliki utjecaj 3%, vrlo veliki utjecaj 2%; državna vlast: nema utjecaja 58%, mali utjecaj 25%, srednji utjecaj 10%, veliki utjecaj 2%, vrlo veliki utjecaj 1% (Grdešić, 1998: 14).

<sup>14</sup> Građani najčešće kontaktiraju lokalnu vlast (28%), često žele izravno razgovarati s gradonačelnikom. No većina (39%) pokušava pronaći osobnu vezu, nekoga koga znaju u gradu. Treći izbor su mediji (20%). Vrlo mali broj za prvi kontakt bira lokalne stranačke urede (3%), lokalne predstavnike (5%), nevladine udruge (3%) (Grdešić, 1998: 16-17).

<sup>15</sup> U relevantnim pregledima lokalne demokracije u Europi o Hrvatskoj nema posebne studije, a ako se i spominje, svrstava se u zemlje u kojima nema lokalne demokracije (usp. Schiller, 2011; Loughlin, Hendriks i Lidström, 2011).

političkih stranaka i njihovo funkcioniranje kao monopolizatora lokalnih političkih procesa i izvora političkog klijentelizma i korupcije, a ne kao predstavničkih i participacijskih institucija.

### *2.1. Niska razina participativne demokracije*

U Hrvatskoj su slabo razvijene sve tri dimenzije participativne demokracije: deliberativna, izravna i komunitarna. Slabo je razvijeno lokalno civilno društvo, pa se i ne mogu očekivati neki oblici participativne demokracije koji su razvijeni u Zapadnoj Europi. Zato čak ni u najvećim gradovima nema oblika koji mogu pridonijeti jačanju deliberativne dimenzije predstavničke skupštine kroz osiguravanje stalnih kanala rasprave i savjetovanja s različitim grupama i organizacijama u lokalnoj zajednici i njihovo veće uključivanje u politički proces. S obzirom na neka europska lokalna iskustva, u hrvatskoj lokalnoj demokraciji dosad nema ni inicijativa, a kamoli prakse deliberativnih foruma koje bi uspostavilo lokalno predstavničko tijelo i predstavnici relevantnih udruga i organizacija lokalnoga civilnog društva, u okviru kojega bi se odvijala rasprava i razmišljalo o rješenjima gradskih problema. No u Hrvatskoj nisu razvijene ni tradicionalne forme izravne demokracije kao što je referendum. Pravo građana na pokretanje referenduma ustavno je i zakonski definirano tako da onemogućuje korištenje toga prava. Drugi oblici su tako određeni da nemaju veću važnost.

### *2.2. Mali utjecaj građana na izbor predstavnika i na predstavnički proces*

U Hrvatskoj se politička participacija uglavnom svodi na izbornu participaciju, koja čak kad bi bila visoka, ne može zamijeniti druge oblike participacije. Izbori su važno sredstvo jačanja otvorenosti i odgovornosti vlasti za šira socijalna pitanja, ali to je “grub instrument pučke kontrole”, jer se koristi u velikim vremenskim razmacima i upućuje samo na najšira pitanja (Blair, 2000: 27; Johnson, 2001: 523). No u Hrvatskoj je izborni proces toliko deformiran da gubi svoju primarnu funkciju. Ne postoji povezanost građana-birača i njihovih predstavnika, što potpomaže lokalni izborni model koji potiče dominaciju političkih stranaka, a ograničava utjecaj građana na izborni proces. U modelu razmjernih izbora stranke dominiraju svim dijelovima izbornog procesa i monopoliziraju lokalnu politiku. Ključni proces



je sastavljanje stranačkih lista. Stranačku listu u većim lokalnim jedinicama (gradovima i županijama) kroji lokalno vodstvo stranke (obično uzak oligarhijski krug) uz snažnu “asistenciju” središnjeg vodstva (posebno onih stranačkih ličnosti kojima je to “izborna baza”), i na listi se u pravilu ne nalaze samo lokalni čelnici nego i članovi središnjeg vodstva pa i saborski zastupnici, koji bi trebali imati ulogu u lokalnoj politici u kojoj ne sudjeluju i neće sudjelovati. Proces je isti u manjim jedinicama, ali tu “asistirajuću” ulogu imaju regionalna ili gradska vodstva uz sudjelovanje jakih stranačkih ljudi vezanih za te jedinice. Birači tek posredno utječu na izbor pojedinih kandidata (glasajući za listu), jer redoslijedom mjesta na listi uže vodstvo zapravo odlučuje o njihovom izboru (predodređuje ga), stavljajući na mjesta koja imaju šanse za izbor članove stranačke oligarhije, bez obzira na njihovu povezanost s lokalnom jedinicom ili čak javnu reputaciju u toj jedinici. Time lokalna politika gubi smisao. Kako stranački lideri imaju ključnu ulogu u lokalnim izborima, kandidati i izabrani predstavnici znaju da ne ovise o biračima i njihova lojalnost/odgovornost nije usmjerena prema biračima, nego prema stranačkim liderima. Uz to, razmjerni sustav izbora, usredotočujući se na stranke, potiče postizborne koalicije i koalicijske vlade koje su bile izvor političke nestabilnosti u lokalnim sredinama.

### *2.3. Nedemokratske stranke koje monopoliziraju politički proces*

Političke stranke na lokalnoj razini nisu kanali demokratske reprezentacije i participacije građana, nego instrumenti nacionalne i lokalne stranačke oligarhije u monopolizaciji političkog procesa. Stranački monopol i nedemokratsko ustrojstvo omogućeni su zakonskim rješenjima, u kojima se strankama jamči puna autonomija u uređenju unutarnjih odnosa i potpuna neovisnost u selekciji svojih kandidata u izborima na svim razinama. Nepovjerenje građana u stranke rezultat je njihove oligarhijske strukture, stranačke monopolizacije i lošeg upravljanja. U stručnoj javnosti stranke se ne shvaćaju kao demokratske institucije, pa je postalo mjerilo demokratičnosti koliko se može smanjiti utjecaj stranaka na izbor načelnika i gradonačelnika. To je bio jedan od ključnih argumenata u prilog uvođenja sustava neposrednih izbora čelnika lokalnih jedinica (Koprić, 2009; Podolnjak, 2010). Nedemokratsko ustrojstvo stranaka proizvodi svojevrsni demokratski deficit na državnom i lokalnom nivou, a njegove su negativne posljedice još izrazitije na lokalnom nivou – povezanost s lokalnim eko-

nomskim moćnicima, klanovska i obiteljska instrumentalizacija, korupcija. U Hrvatskoj su stranke oligarhijske strukture u kojima usko jezgro oko lidera stranke donosi sve odluke, a lider stranke potpuno vlada strankom (cezarizam). Tome odgovara oligarhijski ustroj lokalnih organizacija, gdje se oko lidera lokalne organizacije stvara uski krug koji odlučuju o svemu (u dogovoru s vrhom stranke). Otud je na lokalnom nivou potencijalno veća opasnost stavljanje stranke u službu nekih “donatora” koji pomažu stranku, u zamjenu za odgovarajuće stranačko postupanje (Kregar, 2010: 343-344).

### 3. Politike (policy prijedlozi)

Rješenja za probleme hrvatske lokalne demokracije treba tražiti u provođenju politika koje bi povećale kvalitetu demokratskog života: postigle da se građane više upozna s pripremanjem odluka, da više sudjeluju u procesu odlučivanja, da se smanjuje otuđenje od politike i povećava zadovoljstvo građana. A to su svrhe koje lokalna demokracija može ispuniti, zbog čega teoretičari demokracije, od Tocquevillea do Dahla, ističu da kvaliteta demokracije u državi ovisi o kvaliteti lokalne demokracije, da nacionalna demokracija može funkcionirati samo ako ima demokratske temelje u lokalnim zajednicama (Pratchett, 2004). Prije svega, lokalne institucije su “škola demokracije” (Tocqueville), škola u kojoj se stječu demokratska znanja i vještine, ali i obučavaju građani za dobru upotrebu političke moći. Drugo, lokalna demokracija ograničava nedemokratske težnje centralne vlasti, potiče difuziju moći, podupire različitost i raznolikost u odnosu na jednoobrazne centralne politike. Treće, ona pribavlja kvalitetniju participaciju od demokracije na nacionalnoj razini, jer je zasnovana na bliskosti unutar lokalnog društva i većoj povezanosti članova, a to je bilo ishodište vizije demokracije u polisu, jedne od “najzavodljivijih ikad stvorenih u zapadnom svijetu”, koja se zasnivala na viziji čovjeka u zajednici po ljudskoj mjeri (Dahl, 1967: 954). Lokalna je vlast bliža građanima i bavi se izravnije pitanjima koja ih pogađaju, pa se oni mogu lakše uključiti u njihovo rješavanje.<sup>16</sup> Bez demokracije decentralizacija može dovesti samo

---

<sup>16</sup> Istraživanje političke participacije u Britaniji ustanovilo je da se čak 44% svih “meta” za djelovanje ljudi nalazi u lokalnoj vlasti, a samo 15% u centralnoj vlasti i 11% u drugim institucijama (Parry, Moyser i Day, 1992: 268). I druga istraživanja ukazuju na veći participacijski kapacitet na lokalnom nivou (Pratchett, 2004: 360-361).

do promjena u javnoj upravi (Blair, 2000: 21; Johnson, 2001: 523), ili biti sredstvo povećanja moći lokalnih elita.

### 3.1. *Politika participativne demokracije*

Treba aktivirati participacijske potencijale građana te političarski kartel podvrgnuti kontroli i ograničenjima. Uvesti referendum i građansku inicijativu kao europsku perspektivu i trend.<sup>17</sup> Iskustvo zemalja koje ih primjenjuju (Kriesi, 2008; Frey i Stutzer, 2005) pokazuje da izravna demokracija utječe na ekonomsku uspješnost, učinkovitost javnih službi i odgovornost dužnosnika, povećava legitimnost političkih institucija, integraciju građana te stupanj zadovoljstva građana životom,<sup>18</sup> pri čemu zadovoljstvo životom u državama s razvijenim institucijama i politikama izravne demokracije ne proizlazi samo iz veće učinkovitosti javnih službi i odgovornosti dužnosnika, nego je i izravna posljedica veće legitimnosti javnih odluka koje su njihov izravni rezultat. Sama mogućnost participacije u oblicima izravne demokracije povećava stupanj zadovoljstva građana životom u nekoj zajednici i diže razinu povjerenja prema lokalnim institucijama. Proširujući iskustvo izravnoga demokratskog odlučivanja, lokalne zajednice mogu jačati demokratsku političku kulturu (Smith, 1996: 173). Izravna demokracija temeljito mijenja proces političkog odlučivanja, političari su mnogo usmjereniji da slijede preferencije građana, a građani imaju veću motivaciju, smanjuje se politička apatija i otuđenje. I ne najmanje važno: povećava se politička kompetentnost građana, i moralna i instrumentalna. Uvođenje referenduma

<sup>17</sup> U travnju 2010. Europska komisija je objavila pravila za građansku inicijativu pri donošenju zakona (u skladu s člankom 11. Lisabonskog ugovora koji jamči to pravo), prema kojima je potrebno milijun potpisa (što je oko 0,2% ukupnog stanovništva) iz najmanje 7 (četvrtina) od 27 članica EU skupljenih u 12 mjeseci, koji pokreće “odbor građana” u svakoj zemlji. Grupa mora registrirati inicijativu u Komisiji i skupiti milijun potpisa u 12 mjeseci. Potpisi moraju doći iz barem četvrtine članica. Broj potpisa mora odgovarati broju izabраниh članova Europskog parlamenta pomnoženom sa 750. Nema ograničenja kako se potpisi skupljaju – može na ulici, ali i preko društvenih mreža (Facebook, Twitter). Kad se potpisi skupe, EK ima četiri mjeseca da prihvati inicijativu sastavljajući prijedlog zakona za Parlament, ili da je odbije, ako je izvan njezina područja ili suprotna “temeljnim vrijednostima EU”. U skladu s pravilima, države članice i Europski parlament trebaju donijeti detaljne kriterije za građansku inicijativu. Nakon stupanja na snagu pravila, države članice imaju godinu dana za prilagodbu nacionalnog zakonodavstva, pa bi prvo europsko skupljanje potpisa moglo početi već u ožujku 2012.

<sup>18</sup> U velikom istraživanju u Švicarskoj početkom 1990-ih utvrđena je pozitivna korelacija između opsega izravne participacije i zadovoljstva ljudi sa svojim životom (Frey i Stutzer, 2000).

može dinamizirati i revitalizirati politički život, jer može oživjeti političku konkurenciju i ograničiti kartelizaciju. Pri tome treba ublažiti neke njegove potencijalno negativne učinke (usp. Frey i Stutzer, 2005: 37-43), a posebno dva – emocionaliziranje politike (negiranje politike kompromisa) i ugrožavanje ljudskih prava (tiranija većine). Ističe se da su problemi suvremenog društva previše složeni da bi ih obični građani mogli razumjeti, što, uz elitistički prezir prema građanima koje se inače drži sposobnima da u izborima biraju političare i stranke, pokazuje neshvaćanje referendumske demokracije. Ona se ne temelji na instrumentalnoj, nego na moralnoj kompetentnosti, sposobnosti da se razumije i slijedi javno dobro te izabere bolje rješenje, pa građani ne moraju imati veća tehnička znanja o pitanju o kojem je riječ. Proučavanja referendumske demokracije pokazuju da su građani sposobni donijeti takve temeljne odluke, te da svoje pravo koriste razborito (usp. Velički, 2008). Opasnost emocionaliziranja politike i otežavanje političkih kompromisa – rizik je svake demokracije. No on se razumnim prakticiranjem izravne demokracije može smanjiti. Veći je problem opasnost da referendumima ugroze ljudska prava. Za to ima izvjesnih pokazatelja, ali i suprotnih uvida. Ipak, o tom problemu i o načinu njegova smanjivanja treba voditi računa. Napokon, izravna demokracija nema središnje mjesto, nego je uravnotežujući i korektivni element predstavničke demokracije.

3.1.1. U Hrvatskoj bi, posebno na lokalnoj razini, pravo na referendum moglo pozitivno utjecati na razvoj lokalne demokracije. Zato je potrebno precizno i nerestriktivno regulirati to pravo. Za lokalni referendum treba propisati prag od 10% potpisa ukupno registriranih birača, a za uspjeh referenduma dovoljna je pozitivna odluka 25% ukupno registriranih birača. Treba propisati da je lokalno predstavničko tijelo obvezno raspisati referendum ako se ispune zakonski uvjeti, te utvrditi pitanja o kojima se ne može odlučivati na referendumu.

3.1.2. U skladu s europskim preporukama o građanskoj inicijativi i pravilima Europske komisije o građanskoj inicijativi za donošenje zakona na razini EU iz travnja 2010, treba razraditi uvjete i oblike lokalne građanske inicijative. Tako bi 10% registriranih birača u lokalnoj jedinici moglo tražiti raspravu ili pokretanje postupka odlučivanja skupštine o nekom lokalnom pitanju (npr. gradnja javne garaže ili ceste), a o tome bi se moralo odlučiti u roku definiranom statutom jedinice (koji ne bi smio biti dulji od tri mjeseca).

3.1.3. Na temelju iskustva u nekim europskim gradovima, treba uvesti instituciju građanskog foruma kao oblik deliberativne demokracije u velike

gradove koji imaju razvijeno civilno društvo. Osnivači bi zajednički trebali biti gradsko vijeće i relevantne udruge i organizacije civilnoga društva. Cilj bi bio rasprava o strateškim idejama (rješenjima) gradskih problema (prostorno planiranje, promet). Treba poticati i druge deliberativne oblike: javne rasprave sa sudjelovanjem lokalnih dužnosnika, konzultacije s građanima, sastanci s nevladinim udrugama i interesnim grupama i sl.

### *3.2. Politika jačanja predstavničkih institucija*

Kako bi se ojačala legitimnost i odgovornost lokalne predstavničke skupštine i njezinih članova, potreban je drukčiji način izbora lokalnih predstavnika. Pritom treba uvažiti tri zahtjeva. Prvo, treba napustiti logiku izvedenosti lokalnih izbora kao nižih i podređenih, tj. logiku preslikavanja nacionalnih izbora, te shvatiti lokalni izborni sustav kao segment nacionalnog sustava, ali segment koji ima svoje posebnosti. Drugo, treba reformirati lokalni izborni sustav u smjeru veće participacije građana, uspostavljanja povezanosti i odgovornosti predstavnika prema biračima i promjene uloge političkih stranaka u tom procesu. Treće, treba uvažavati stupanj demografske, socijalne i političke složenosti lokalnih jedinica te prilagoditi izborni sustav zahtjevima pojedinih razina složenosti.

U Hrvatskoj se nakon uspostave sadašnjeg izbornog sustava pojavilo nekoliko prijedloga promjena tog izbornog sustava, od kojih su tri autorske inicijative najviše slijedile smisao lokalnih izbora. Prva i najrazrađenija je inicijativa Mirjane Kasapović (Kasapović, 2004), elaborirana u dva prijedloga: prvi prijedlog su izbori relativnom većinom za sve jedinice lokalne samouprave (općine, gradovi, županije), a drugi, alternativni prijedlog, dvorazinski sustav relativno većinskih i razmjernih izbora – izbor relativnom većinom za općine i gradove do 20.000 stanovnika i razmjerni sustav izbora sa zatvorenim ali neblokiranim listama i preferencijskim glasovanjem za gradove s više od 20.000 stanovnika i županije. Drugi je prijedlog Smiljka Sokola (Sokol, 2006), koji je predložio mješoviti većinsko-razmjerni sustav – sustav relativne većine u općinama i gradovima do 40.000 stanovnika, a u velikim gradovima (s više od 40.000) i županijama mješoviti većinsko-razmjerni sustav, u kojemu bi se polovica vijećnika birala sustavom relativne većine u jednomandatnim izbornim jedinicama, a polovica razmjernim sustavom, pri čemu bi cijela jedinica bila jedna izborna jedinica. Treći je

prijedlog Roberta Podolnjaka (Podolnjak, 2008), koji je predložio uvođenje sustava apsolutne većine na nacionalnoj razini, a na lokalnoj razini mješoviti većinsko-razmjerni sustav – u općinama do 3.000 stanovnika kombinaciju jednokružnoga većinskog sustava i razmjernog sustava (polovica po razmjernom sustavu, polovica minus 1 po sustavu relativne većine, zbog zakonske odredbe o neparnom broju članova predstavničke skupštine), a u većim općinama i gradovima te u županijama miješani većinsko-razmjerni sustav, u kojem bi se polovicu članova predstavničkog tijela (odnosno 1 manje od polovice) biralo u jednomandatnim izbornim jedinicama po dvokružnom sustavu apsolutne većine, a polovicu po razmjernom sustavu. Ti prijedlozi imaju različita polazišta i domašaje. Prijedlozi M. Kasapović usmjereni su prema demokratizaciji lokalne politike, a razlikuju se s obzirom na način na koji se nastoje nositi sa stranačkim monopolom u lokalnoj politici i pitanjem specifičnosti lokalne politike s obzirom na stupanj socijalne i političke složenosti lokalnih jedinica. Sokolov i Podolnjakov prijedlog tek su se usputno i manjim dijelom vodili potrebom demokratizacije izbora (kroz personalizaciju), a primarni im je naglasak na stabilnosti vlasti koja bi se osigurala snažnijom stranačkom bipolarizacijom lokalnog sustava. No zajedničko je svim prijedlozima napuštanje logike preslikavanja nacionalnog sustava i preferiranje sustava relativne većine.

Izbori relativnom većinom najviše odgovaraju smislu i funkcijama lokalnog predstavništva. Njihova svrha nije predstavljanje svih dijelova lokalnoga biračkog tijela, nego predstavljanje “zajednica lokalnih interesa” (Mill, 1989: 153), institucionaliziranih u izbornim okruzima. Predstavnik je u prvom redu izaslanik svog izbornog okruga, čime se ne uklanja ideološko-politička dimenzija lokalne politike, već se ona izražava kroz stranačko predstavništvo. To dovodi do personalizacije izbora, natječu se pojedinačni kandidati, koji su uglavnom kandidati stranaka, ali i neovisni kandidati, koji imaju znatno veće šanse za izbor. Iako ne može znatnije smanjiti utjecaj stranaka, može potkopati stranačku monopolizaciju. Njegova je osnovna prednost što stranke “tjera” da postavljaju kandidate koji mogu dobiti potporu lokalnih birača, jača povezanost birača i predstavnika te stvara složeniju dinamiku na relaciji birači–predstavnicima–stranke i utječe na otvaranje stranaka prema građanima. Uz to, on je jednostavan i jeftin u provedbi. No ima i nedostataka. Prvi proizlazi iz mogućnosti manipulacije u krojenju izbornih okruga (*gerrymandering*). Drugi, opasniji nedostatak je mogućnost isključivanja ili zapostavljanja politički marginaliziranih

skupina (žene, etničke i spolne manjine). To je problem u svim većinskim sustavima koji se teško može ukloniti nekim posebnim mehanizmima i postupcima, jer oni proturječe biti sustava. Dok se etnička zastupljenost može barem donekle riješiti utvrđivanjem granica izbornih okruga prema etničkim cjelinama, zastupljenost raznih političkih manjina (npr. žena) ne može se tako riješiti. To osobito može biti problem u većim i složenijim lokalnim jedinicama (većim gradovima i županijama). Zato izborni sustav relativne većine u takvim lokalnim jedinicama treba kombinirati s razmjernim sustavom, kako bi se uvažile složenosti tih jedinica i ostvarili ciljevi kojima sustav relativne većine pridonosi (ublažavanje stranačkog monopola i osiguravanje veće povezanosti predstavnika i birača).

3.2.1. Lokalni izborni sustav trebao bi imati dvije razine s dva različita izborna modela. Za lokalne jedinice (općine i gradovi) do 35.000 stanovnika, jednostavan većinski sustav s jednomandatnim okruzima. Za jedinice s više od 35.000 stanovnika (veliki gradovi i županije), mješoviti većinsko-razmjerni sustav, u kojemu se polovica vijećnika bira sustavom relativne većine u jednomandatnim okruzima, a polovica razmjernim sustavom u kojemu je cijela lokalna jedinica izborna jedinica. Liste u razmjernom dijelu trebale bi sadržavati barem trećinu kandidata svakog spola, a u prvoj trećini liste trebali bi biti zastupljeni naizmjenično ženski i muški kandidati. I izborni sustav u jedinicama mjesne samouprave slijedio bi istu logiku. Sustav relativne većine za mjesne odbore i gradske kotareve, ali mješoviti većinsko-razmjerni sustav za gradske četvrti Zagreba (osim za četvrti Podsljeme i Brezovica).

3.2.2. Treba razriješiti izvjesni dualizam i potencijalni sukob nadležnosti između čelnika izvršne vlasti (načelnika, gradonačelnika) i predstavničke skupštine parlamentarizacijom predstavničke demokracije – jačanjem političko-nadzornih ovlasti skupštine te uspostavljanjem sustava političke odgovornosti lokalne izvršne vlasti skupštini. Iako je čelnik izvršne vlasti biran izravnim izborom, skupština je lokalno predstavničko i “zakonodavno” tijelo.

### 3.3. *Politika demokratizacije političkih stranaka*

Politička stranka ključna je institucija predstavničke demokracije. No danas stranke sve manje obavljaju predstavničku funkciju, a sve više su izvor

patoloških procesa koji nagrizaju demokraciju (kartelizacija, klijentelizam, politička korupcija). Taj je proces izrazito prisutan u “novim demokracijama”. U okviru Hrvatskoga pravnog centra 2001. i 2002. organizirana je stručna rasprava i pripremljen Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama, koji je na moderan i cjelovit način zahvaćao problematiku političkih stranaka i sadržavao niz rješenja za demokratsku revitalizaciju hrvatskih stranaka (Prpić, 2004). No taj je prijedlog politička klasa odbila. I prijedlozi koje je stručna javnost davala oko stranačkog financiranja prihvaćeni su, unatoč otkriću zastrašujućih razmjera stranačke korupcije, uglavnom tek parcijalno i u ublaženom obliku. Svi dosadašnji prijedlozi odnose se na cjelinu problematike političkih stranaka, ali bi njihovo usvajanje bitno utjecalo na sve aspekte i razine djelovanja stranaka, a time i na funkcioniranje stranaka u lokalnoj samoupravi. Pritom ključnu važnost za razvoj lokalne demokracije imaju dva smjera reforme stranaka: demokratsko ustrojstvo stranaka te regulacija izbornih kampanja i stranačkog financiranja.

3.3.1. Političke stranke mogu biti demokratski subjekti samo ako imaju demokratsko ustrojstvo, ako članovi “slobodnim izborima utječe na personalnu politiku stranke”, ako širokim unutarstranačkim raspravama “oblikuje politička stajališta stranke i njezinu političku strategiju” (Prpić, 2004). Takvo ustrojstvo barem implicitno pretpostavlja članak 6. Ustava RH (izmijenjen 2001), u kojemu se u stavku 2. kaže: “Unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima.” (*Narodne novine*, br. 41/01 i 55/01). U tom smjeru treba mijenjati zakonodavstvo (Zakon o političkim strankama, zakone o izboru predstavnika), ali i mišljenje javnosti i praksu u političkim strankama. To se prije svega odnosi na radikalnu demokratizaciju izbornog postupka za izbore lokalnih stranačkih tijela i dužnosnika, te na demokratizaciju kandidacijskog postupka za stranačke kandidate u izborima za lokalna vijeća. U te izborne postupke treba uključiti sve članove stranke, kojima treba dati i mogućnost predlaganja kandidata ne samo za lokalne organe stranke i jedinica lokalne samouprave, dakako, uz ovlaštena stranačka tijela. Odlučivanje na unutarstranačkim i kandidacijskim izborima mora biti tajno, s obvezno više kandidata od broja koji se bira, s tim da bi u kandidacijskim izborima članovi stranke u izbornom okrugu gdje se bira sustavom relativne većine određivali kandidata stranke, a u razmjernom dijelu izbora u većim gradovima i županijama odredili bi svojim glasovanjem i redosljed kandidata stranke (uz osiguranje propisane zastupljenosti). Nadzor nad ispravnošću



izbornog i kandidacijskog postupka obavljala bi regionalna i nacionalna stranačka tijela, ovisno o razini izbora. U istom bi smjeru trebalo ojačati ulogu lokalnih stranačkih tijela (skupštine, odbora) kao mjesta rasprave i odlučivanja (kako bi se smanjile cezarističke tendencije) te organizirati unutarstranačke rasprave oko političke strategije i programa rada stranke u jedinici lokalne samouprave.

3.3.2. Unutarstranačka demokracija ovisi, ali i podupire sprečavanje stranačke korupcije kao glavnog izvora političke korupcije u Hrvatskoj. Sastoji se od niza mjera, koje su već dobro poznate iz stručnih analiza i rasprava (usp. Kregar, 2004), ali i od preporuka europskih tijela, koje treba na odgovarajući način prilagoditi lokalnim uvjetima. One obuhvaćaju potpunu transparentnost stranačkih financija (izvora, troškova) i objavljivanje liste najvećih pojedinačnih donatora, smanjivanje gornje granice troškova za lokalne izborne kampanje te strogo kažnjavanje prekršitelja (financijske kazne, oduzimanje mandata), zabranu anonimnih donacija i kaznene sankcije za odgovorne stranačke dužnosnike, zabranu donacija javnih poduzeća, ustanova i poduzeća u državnom vlasništvu, zakonsko ograničenje visine privatnih donacija, zabranu donacija stranih osoba, uspostavu neovisne nadzorne agencije.

## Literatura

- Barber, B. (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Belaj, V. (2001), Mjesna samouprava u Hrvatskoj, u: *Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva*. Osijek: Hrvatski institut za lokalnu samoupravu i Interkerkelijk Vredesberaad.
- Blair, H. (2000), Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, *World Development*, 28 (1), 21-39.
- Dahl, R. A. (1967), The City in the Future of Democracy, *The American Political Science Review*, 61 (4), 953-970.
- Frey, B. S., Stutzer, A. (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal*, 110 (446), 918-938.
- Frey, B. S., Stutzer, A. (2004), *The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power*. Academia Europea de Ciencias y Artes (dostupno na: <http://www.academia-europea.org/pdf/Role%20of%20Direct%20Democracy.pdf>; 10. 5. 2011).
- Grdešić, I. (1998), Participation and Local Democracy in Croatia, *Politička misao*, 35 (5), 10-24.
- Haus, M., Sweeting, D. (2006), Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map, *Political Studies*, 54 (2), 267-288.

- Ivanišević, S. (2007), Demokratizacija odlučivanja i stabilnost izvršne vlasti u Gradu Zagrebu – rezultati istraživanja, *Hrvatska javna uprava*, 7 (2), 377-393.
- Johnson, C. (2001), Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural development: Theories, Challenges and Options for Policy, *Development Policy Review*, 19 (4), 521-532.
- Jurić, D., Vrbošić, J., (1995), Razvoj lokalne demokracije, u: *Demokratske slobode u Hrvatskoj*. Zagreb: Europski pokret Hrvatske.
- Kasapović, M. (2004), Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi, u: Petak, Z., Kasapović, M., Lalić, D., *Lokalna politika u Hrvatskoj: tri studije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Klarić, M. (2010), Nova uloga mjesne samouprave, u: Barbić J. (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU, str. 27-38.
- Koprić, I. (2009), Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2008*, 5, 399-416.
- Kregar, J. (2004), Financiranje političkih stranaka i izbornih utakmica, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 54 (5), 825-863.
- Kregar, J. (2010), Lokalne zajednice i sociokulturni identiteti, u: Barbić J. (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb, HAZU, str. 327-346.
- Kriesi, H. (2008), Izravna demokracija: švicarsko iskustvo, *Anali Hrvatskog politološkog društva 2007*, 4, 43-58.
- Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A. (ur.) (2011), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Manor, J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralisation*, Washington: Directions in Development Series, World Bank.
- Mill, J. S. (1989), Razmatranja o predstavničkoj vladavini, u: J. S. Mill, *Izabrani politički spisi*, drugi svezak. Zagreb: Fakultet političkih nauka.
- Parry, G., Moyser, G., Day, N. (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Podolnjak, R. (2004), *(Grado)načelnik i vijeće*, Varaždin: Piprom.
- Podolnjak, R. (2008), Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45 (2), 305-343.
- Pratchett, L. (2004), Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism, *Political Studies*, 52 (2), 358-375.
- Prpić, I. (ur.) (2004), *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine i Hrvatski pravni centar.
- Schiller, T. (2011), Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview, u: T. Schiller (ur.), *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Smith, B. C. (1996), Sustainable local democracy, *Public Administration and Development*, 16 (2), 163-178.
- Sokol, S. (2006), O izborima za Hrvatski sabor i lokalna predstavnička tijela i njihove moguće promjene te promjene izbora načelnika, gradonačelnika i župana, *Informator*, br. 5409, 7. 1. 2006.
- Velički, D. (2008), Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji, *Politička misao*, 45 (3-4), 119-135.

## LOKALNA SAMOUPRAVA U KONTEKSTU EUROPSKIH INTEGRACIJA: TRENDovi I IZAZOVI

### 1. Utjecaj EU na lokalnu samoupravu i dobro upravljanje: izazovi i prioriteti

#### 1.1. Europeizacija lokalne samouprave

Europske integracije utječu na sve aspekte upravljanja na teritoriju država članica te država koje su na neki način formalizirale svoj odnos s Europskom unijom, bilo procesom približavanja i kandidature ili jačanjem susjedskih odnosa. Osim u ekonomskom aspektu, europski se utjecaj odražava i u političkom smislu, i to na području institucija, struktura i funkcija javne vlasti (*polity*), političkim procesima (*politics*) i javnim politikama (*policy*) (Börzel, 2005). U odnosu na lokalnu samoupravu, za koju se koristi pojam “subnacionalne vlasti”, kako bi se obuhvatile različite razine upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou, taj je utjecaj višeznačan i često indirektan, posebice s obzirom na činjenicu da je centralna vlast glavni partner Unije. Štoviše, nacionalne vlade često se nazivaju “stražarima” (*gatekeepers*) koji ovisno o političkom kontekstu i pravnom okviru istodobno ograničavaju, ali i omogućuju lokalnim jedinicama utjecanje na europsku razinu odlučivanja (John, 2001; de Rooij, 2002). Utjecaj EU na lokalnu samoupravu vidljiv je u dvije dimenzije (de Rooij, 2002): (1) kao utjecaj europskog zakonodavstva na lokalne jedinice koje traži određene prilagodbe u strukturi i funkcioniranju, te (2) kao stvaranje nove strukture mogućnosti za lokalne vlasti da utječu na javne politike i promoviraju svoje interese, pored mogućnosti koje im pruža nacionalna vlast.

Podložnost lokalnih jedinica europskim integracijama dovodi do potrebe prilagodbe lokalnih jedinica novom europskom okruženju, koje se

često obuhvaća pojmom “višerazinsko upravljanje”,<sup>1</sup> koje je kvalitativno drugačije od tradicionalnog odnosa centralne i lokalne razine (v. Wollmann, 2002) i koje istovremeno traži i demokratsku odgovornost, ali i učinkovitost i efikasnost lokalnih vlasti. Ti su ciljevi obuhvaćeni pojmom dobrog upravljanja, koje kao upravnu doktrinu promoviraju i međunarodne institucije i EU (v. dio 2).

Još početkom 1990-ih godina utjecaj europskih integracija na lokalnu inovativnost i povezivanje, a time i na jačanje lokalne samouprave, identificiran je u literaturi unutar koncepta europeizacije (Goldsmith, 1993). Utvrdilo se da se lokalne vlasti europeiziraju, odnosno prilagođavaju europskom zakonodavstvu i nacionalnim propisima koji se na temelju njega donose, upravljaju informacijama u svezi s EU, komuniciraju s privatnim sektorom i javnošću kako bi iskoristili mogućnosti koje nudi EU, olakšavaju i potiču ekonomski razvoj svoje jedinice i šireg okružja, te se povezuju s drugim lokalnim jedinicama, ali i sudjeluju u međunarodnim mrežama i zajedničkim projektima; one savjetuju europske institucije po pitanju implementacije pojedinih politika te donose vlastite akte u skladu s europskim idejama i vrijednostima (John, 2001). Europeizacija se dakle očituje kao niz strukturnih i funkcionalnih promjena u lokalnoj samoupravi zbog potrebe jačanja kapaciteta lokalnih jedinica, ali i potrebe realizacije komparativnih prednosti lokalnih jedinica u kompetitivnom europskom okruženju stvaranjem odgovarajućih mehanizama za promociju vlastitih interesa. Radi se tako o stvaranju novih organizacijskih oblika, kao što su npr. agencije za regionalni razvoj, udruge lokalnih vlasti ili uredi koji se bave europskim pitanjima, odnosno uvođenju novih funkcija ili metoda djelovanja, kao što su strateško planiranje, projektni menadžment, privatizacija i *outsourcing* lokalnih usluga, odnosno poboljšanje njihove kvalitete, te preuzimanje dobre prakse i sl. Preduvjeti takva ciljanog razvoja počivaju i na određenoj financijskoj snazi i adekvatnosti ljudskih potencijala u lokalnim jedinicama.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Višerazinsko upravljanje (*multilevel governance*) karakterizira interakcija između aktera na europskom, nacionalnom i subnacionalnom nivou. Subnacionalne vlasti, ali i privatni sektor i civilno društvo, dobivaju mogućnost legitimnog uključivanja u europsko upravljanje formalnim i neformalnim putem kako bi osigurali svoje interese.

<sup>2</sup> Tako Articus (2002) na primjeru njemačkih gradova ističe dalekosežne posljedice utjecaja EU na urbane sredine koje su, da bi ojačale svoju poziciju, razvijale “vještine za Europu”, posebice u pogledu stvaranja vanjskih i unutarnjih informacijskih sustava, uspostavljanja suradnje i jačanja svojih profila u kompetitivnom okruženju.

U formalnom smislu, tri su ključna mehanizma poticajna za takav razvoj lokalne samouprave:

*(1) kohezijska politika i strukturni fondovi*

Jedan od najznačajnijih faktora procesa europeizacije u odnosu na subnacionalne jedinice jest kohezijska politika, koja je usmjerena na smanjivanje društvenih i ekonomskih razlika između pojedinih regija i/ili lokalnih jedinica na prostoru EU. Putem strukturnih fondova (v. Đulabić, ovdje), koji su glavni instrument te politike, nastoji se još od kraja 1980-ih potaknuti razvoj ili smanjiti negativne implikacije zajedničkog tržišta na kojem te jedinice zbog komparativnih nedostataka ili zaostajanja još više gube (v. Đulabić, 2007). Bitne implikacije toga procesa na lokalno i regionalno upravljanje očituju se potrebom strateškog planiranja razvoja, definiranja potreba, sufinanciranja od strane domaćih vlasti, te mehanizma partnerstva koji uključuje predstavnike svih razina vlasti i tako formalno ojačava položaj subnacionalnih vlasti, otvarajući im mogućnost da pregovaraju s EU o usmjeravanju novca. Za većinu fondova lokalne i regionalne jedinice mogu aplicirati same, ili u suradnji s drugim jedinicama.

*(2) glas u europskoj institucionalnoj strukturi – Odbor regija*

Od sklapanja Ugovora iz Maastrichta 1992. formalno, a od 1994. i stvarno, djeluje Odbor regija (*Committee of Regions*) kao savjetodavno tijelo Parlamenta, Vijeća i Komisije u pitanjima koja utječu na regionalnu ili lokalnu razinu država članica, po načelima transparentnosti i otvorenog i konstruktivnog dijaloga. Odbor je skupština (trenutačno 344 člana)<sup>3</sup> regionalnih i lokalnih vlasti koja im omogućuje utjecaj na odluke i razvoj politika na europskom nivou. Odbor razmatra prijedloge i raspravlja te donosi službena mišljenja i rezolucije o važnim pitanjima.

<sup>3</sup> Imenovanje članova Odbora razlikuje se od države do države, ovisno o vlastitom teritorijalnom i političkom ustroju te geografskoj zastupljenosti. Međutim, značajna je uloga udruga lokalnih i regionalnih vlasti koje u većini zemalja izrađuju liste potencijalnih članova. Odredbe Lisabonskog ugovora traže da članovi budu predstavnici lokalnih ili regionalnih tijela koji su izabrani i odgovorni izabranom predstavničkom tijelu. Petogodišnji mandat stvara pritisak na lokalno izorno zakonodavstvo da se prilagodi u pogledu duljine mandata lokalnih vijećnika (čl. 300 i 305 TFEU).

### (3) mreže lokalnih i regionalnih jedinica

Lokalne i regionalne jedinice u EU okupljene su u nekoliko mreža koje aktivno promiču njihove interese, osiguravaju participaciju te razmjenjuju dobru praksu. Najvažnija od njih je Vijeće europskih općina i regija – *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR/CCRE), koje je 1951. osnovala skupina gradonačelnika europskih gradova, ali je s vremenom naraslo u najveću organizaciju lokalnih i regionalnih vlasti u Europi. Danas imaju 50 nacionalnih udruga koje obuhvaćaju oko 100.000 lokalnih jedinica. Uloga CEMR-a je promicanje lokalne i regionalne samouprave i demokracije te djelovanje u pojedinim sektorima kako bi se pri oblikovanju europskih politika već u fazi izrade propisa uzeli u obzir interesi lokalnih i regionalnih jedinica. Jedna od važnih aktivnosti su *twinning* projekti kojima se omogućava razmjena iskustava između lokalnih jedinica radi rješavanja problema i razvijanja suradnje i prijateljstva. Aktivan je i cijeli niz drugih asocijacija koje promiču interese lokalnih i regionalnih vlasti, razmjenjuju te nagrađuju najbolju praksu i lobiraju u europskim institucijama kako bi se potrebe urbanih sredina adekvatno uključile u europske javne politike.<sup>4</sup>

#### 1.2. Utjecaj europskog zakonodavstva na lokalne jedinice

Europsko zakonodavstvo utječe na lokalne i regionalne jedinice i direktno i indirektno. Procjenjuje se da oko 75% europske regulative ima utjecaj na lokalne vlasti, što se, s obzirom na ključnu ulogu centralne vlasti, ne odražava adekvatno njihovom zastupljenošću u europskom odlučivanju. Kada se govori o utjecaju zakonodavstva, potrebno je razlikovati direktni učinak primarnog zakonodavstva Unije koji stvara prostor za angažman lokalnih i regionalnih vlasti, od učinka sektorskog zakonodavstva.

Odredbe ugovora utječu na lokalne jedinice već samim jačanjem integracije, raspodjelom ovlasti te ulogom institucija i nacionalnih država, ali i posebnim odredbama kao što su odredbe kojima se ostvaruju slobode EU, posebice slobodno kretanje roba i usluga (odredbe o zaštiti tržišnog

---

<sup>4</sup> V. Konvencija gradonačelnika za održivu lokalnu energiju, ili EUROCIITIES. Izrazito su aktivne i mreže regija, kao što su Konferencija rubnih morskih regija (CPMR), Skupština europskih regija (AER), Udruženje europskih pograničnih regija (AEBR) ili Konferencija europskih regija sa zakonodavnim ovlastima (REGLEG).

natjecanja, ograničenje državnih potpora), ali i radne snage, te uređenje institucionalnih pitanja kao što je biračko pravo. Lisabonski ugovor (stupio na snagu 1. 1. 2009) predstavlja značajan iskorak u priznavanju uloge lokalnih vlasti u europskom upravljanju, s obzirom da sadržava odredbe koje (1) prvi put formalno priznaju načelo lokalne samouprave i jačaju supsidijarnost, (2) priznaju i jačaju položaj lokalnih i regionalnih vlasti kao aktera europskih politika; tako se predviđa procedura konzultacija s lokalnim i regionalnim vlastima i njihovim udruženjima, te (3) naglašavaju ulogu lokalnih i regionalnih vlasti u pružanju javnih usluga (v. Logon, 2008). Osnovna je ideja promovirati dobro upravljanje u EU kroz osiguranje opravdanosti angažmana europske razine i ograničavanje europskih politika na one aktivnosti koje se ne mogu bolje obaviti na lokalnom ili regionalnom nivou, uz načelo proporcionalnosti te bez nametanja nepotrebnih upravnih i financijskih tereta lokalnim i regionalnim vlastima.

### *(1) načelo lokalne samouprave, supsidijarnost i proporcionalnost*

Načelo lokalne samouprave priznato je u preambuli Povelje temeljnih prava EU, koja je dio Lisabonskog ugovora; priznaje se važnost lokalnih i regionalnih vlasti kao dijela institucionalne organizacije država članica, te se sve odredbe Povelje smatraju primjenjivima i na lokalne i na regionalne jedinice. Od posebne su važnosti one koje izričito kao adresate navode lokalne i regionalne vlasti, kao što je pristup službama od općeg interesa (čl. 36), jamstvo aktivnog i pasivnog prava na lokalnim izborima (art. 40), pravo na dobru upravu (čl. 41) i pristup dokumentima (čl. 42). Lisabonskim ugovorom i njegovim Protokolom 2 posebno je istaknuta obveza država da poštuju načelo lokalne samouprave uz jačanje načela supsidijarnosti koje glasi: “u pitanjima koja nisu u isključivoj nadležnosti, Unija postupa samo i u opsegu u kojem se ciljevi predložene aktivnosti ne mogu u dovoljnoj mjeri postići djelovanjem države članice, bilo na centralnom bilo na regionalnom i lokalnom nivou” (čl. 5 Ugovora o EU).<sup>5</sup> Načela supsidijarnosti, proporcionalnosti te dodijeljenih ovlasti temelji su regulacije u EU (čl. 3-5 UEU).

<sup>5</sup> Načelo supsidijarnosti uvedeno je 1993. Ugovorom iz Maastrichta, ali se tada odnosilo samo na odnos europske i nacionalne razine. Lisabonski ugovor uključio je subnacionalu razinu i zajamčio joj zaštitu.

Protokol 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (ranije Protokol 30) određuje da svaka institucija treba osigurati stalno poštivanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti i određuje u čl. 5 Protokola da svaki nacrt propisa treba:

- biti opravdan s obzirom na načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti i uključivati detaljnu izjavu o posljedicama za ta dva načela, uključujući ocjenu financijskog učinka i potrebnih pravnih prilagodbi budućeg propisa, i onih na regionalnom nivou;
- uključivati objašnjenje razloga zašto se mjera ne može ostvariti na nižoj razini;
- uzeti u obzir teret, financijski ili upravni, koji može pasti na teret Unije, nacionalnih vlasti, regionalnih ili lokalnih vlasti, pružatelja usluga ili građana, koji treba minimalizirati i koji treba biti razmjernan s ciljem koji se treba postići.

Drugi važan element Protokola jest širok proces konzultacija pri predlaganju zakonodavnih akata (čl. 2) i efikasnija procedura koja počiva na poboljšanim konzultativnim mehanizmima u europskim institucijama. EU institucije imaju obvezu djelovati na način koji je otvoren, transparentan i u dijalogu s predstavnicima asocijacija i civilnog društva (čl. 11 TFEU), što uključuje i asocijacije lokalnih i regionalnih jedinica.

## *(2) jačanje institucionalnih mehanizama zaštite načela supsidijarnosti*

Kako načelo supsidijarnosti ne bi ostalo samo na razini proklamirane ideje, Protokol 2 Lisabonskog ugovora uvodi nekoliko mehanizama njegove institucionalne zaštite, od kojih su posebno važne uloge nacionalnih parlamenata i Odbora regija. Prije svega, riječ je o tzv. proceduri “žutih i narančastih karata”, prema kojima nacionalni parlamenti, te Europski parlament i Vijeće, mogu reagirati kad smatraju da je predloženi propis ili dokument u suprotnosti s načelom supsidijarnosti. Komisija je dužna poslati nacionalnim parlamentima svoje konzultativne dokumente, godišnji plan zakonodavstva, te nacрте propisa, a sličnu obvezu imaju i druga tijela. Kod takvih prijedloga potrebno je obrazloženje o utjecaju na načelo supsidijarnosti, a nacionalni parlamenti te Europski parlament i Vijeće mogu tražiti dodatna obrazloženja, pa čak i zaustaviti zakonodavni postupak (čl. 7. Protokola 2).

Europski sud nadležan je u postupku na temelju kršenja načela supsidijarnosti (čl. 8/2 Protokola u vezi s čl. 263 TFEU). Nacionalni parlamenti ili



njihovi odbori mogu obavijestiti Europski sud o kršenju načela supsidijarnosti. Protokol 2 je u čl. 8/2 dao novu važnu funkciju i Odboru regija koji sada, osim temeljne ovlasti davanja mišljenja na nacрте prijedloga propisa koji utječu na subnacionalne razine, ima ovlast pokretanja postupka pred Europskim sudom u slučaju kršenja načela supsidijarnosti ili nepoštivanja prava na konzultiranje u zakonodavnom postupku, u kojem Odbor regija ima mogućnost sudjelovanja.

Na kraju, svake godine Komisija je dužna Europskom vijeću, Parlamentu, Vijeću EU te nacionalnim parlamentima podnijeti izvještaj o primjeni čl. 5 Ugovora o EU, te ga proslijediti i Odboru regija te Gospodarskom i socijalnom odboru (čl. 9 Protokola). I Odbor regija uspostavio je mehanizme za praćenje načela supsidijarnosti, kroz mrežu za praćenje (Subsidiarity Monitoring Network) te uvrštavanjem u svoj poslovnik pravila o ocjeni sukladnosti zakonskog prijedloga s načelom supsidijarnosti (čl. 51 Poslovnika Odbora).

### *(3) priznavanje ključne uloge lokalnih vlasti u pružanju javnih usluga*

Lisabonskim ugovorom utvrđuje se nadležnost EU nad službama od općeg interesa, bez specifikacije radi li se o ekonomskim ili neekonomskim službama (čl. 14 TFEU; Đulabić, 2006; Koprić et al., 2008). Za lokalne i regionalne vlasti posebno je važan Protokol o službama od općeg interesa (Protokol 26) koji u čl. 1. naglašava ključnu ulogu i široku diskreciju nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u pružanju, povjeravanju i organiziranju službi od općeg interesa, koje treba obavljati što bliže potrebama korisnika. Istodobno, promiče se raznolikost između različitih službi poštujući razlike u potrebama i interesima korisnika, ovisno o geografskim, društvenim i kulturnim aspektima. Na kraju, službe trebaju biti visoke kvalitete, sigurne i pristupačne, temeljene na jednakom postupanju i promicanju univerzalnog pristupa i korisničkih prava. Lokalne jedinice u tom smislu podložne su regulaciji i ograničenjima u pogledu pružanja usluga, a samim time osiguranju jednakog pristupa pružanju usluga i nastojanju pružanja odgovarajućih cijena, kako bi one bile poticajne za gospodarsku aktivnost. Reakcija na nedovoljnu prisutnost regionalnih i lokalnih vlasti u uređenju tog područja uz istovremenu potrebu da se osigura njihova autonomija došla je od strane CEMR-a, koji je 2009. godine usvojio Europsku povelju o lokalnim i regionalnim uslugama od općeg interesa, ističući da način odabira pružanja

usluga ovisi o demokratskom izboru i lokalnim okolnostima koje treba uzeti u obzir.<sup>6</sup>

#### (4) postupci javnih nabava

Javne nabave odnose se na nabavu robe i usluga od strane javnih vlasti (nacionalnih, regionalnih, lokalnih tijela i pravnih osoba) i predmet su posebne regulacije u EU s obzirom da se u njima vidi najveći mogući izvor korupcije. Iz perspektive EU, javne nabave nisu samo pomoćno-tehnička funkcija, već imaju supstancijalnu važnost za funkcioniranje uprave na svim razinama (v. Logon, 2008: 84). K tome, javne nabave iznose oko 17% BNP-a EU. Direktive koje se odnose na javnu nabavu nalažu državama članicama transpoziciju u domaće zakonodavstvo pravila koja bi trebala osigurati transparentno i pošteno natjecanje na europskom zajedničkom tržištu. U tom smislu, regulacija je primjenjiva i na lokalne jedinice, koje su suočene sa sve većim pritiskom da postignu efikasnost i brzinu, ali i suradnju (ibid.). Važeće direktive (2004/17/EZ i 2004/18/EZ) trenutačno su u postupku izmjene, a čine se i dodatni naponi za širenje e-javnih nabava, koje bi trebale osigurati elektroničko postupanje u objavi natječaja, dostavi dokumenata i podnošenja prijave, evaluacije, odlučivanja i plaćanja (v. Zelenu knjigu, 2010/571). Europska regulacija stvara dodatan pritisak na lokalne vlasti, posebno imajući u vidu naviku favoriziranja vlastitih komunalnih poduzeća ili domaćih, često lokalnih, poduzetnika pri provedbi postupka javnih nabava.

#### (5) subnacionalna razina vlasti pod utjecajem je sektorskih politika

Uravnoteženi regionalni razvoj neposredan je objekt europske regulacije u okviru regionalne politike (v. Đulabić, ovdje), ali regionalna i lokalna razina vlasti pod utjecajem su i europskoga sektorskog zakonodavstva, kao što su javno zdravstvo, kultura, obrazovanje, mladi, sport, stručno usavršavanje ili civilna zaštita. S obzirom da su navedene djelatnosti redovito u djelokrugu

---

<sup>6</sup> U ovom su području važne i Direktiva o uslugama iz 2006. te europska regulativa o državnim potporama. Direktiva o uslugama (*Services directive*), između ostalog, postavlja zahtjeve pred države članice da u pružanju usluga osiguraju određene proceduralne pretpostavke kako bi olakšale njihovo kretanje na europskom tržištu, kroz *points of single contacts*, upravnu suradnju i putem elektroničkih postupaka. Odredbe o državnim potporama uključuju regulaciju ograničavanjem subvencija, odgovornosti za zajmove, potpora, otpisu dugova i sl.

subnacionalnih vlasti, institucionalne prilagodbe te odgovarajući akti nužan su preduvjet primjene europskih politika.<sup>7</sup>

Tu je i čitav niz sektorskih europskih politika koje utječu na lokalnu samoupravu putem odgovarajuće regulacije u državama članicama, od onih koje se tiču radnih uvjeta i radnih sati, energetske politike, politike zaštite okoliša i njezinih elemenata (upravljanje otpadom, zaštita prirode, itd.).<sup>8</sup> Bitno je da implementacija ovisi o financijskim izvorima i upravnim kapacitetima teritorijalnih jedinica, što bi slabe lokalne jedinice moglo dovesti u još nepovoljniji položaj. Na kraju, postoji cijeli niz drugih direktiva koje se neposredno ili posredno odražavaju na funkcioniranje i strukturu lokalne i regionalne samouprave – one iz područja rada i socijalne politike (stambena politika, radno vrijeme), antidiskriminacija, lokalne financije (sustav poreza, komunalne naknade), lokalni izbori<sup>9</sup> i zaštita potrošača.

Prilagodba lokalnih i regionalnih jedinica na članstvo u EU u ekonomskom i političkom smislu, dakle, na tržišne utjecaje i europsko zakonodavstvo, nužna je buduća aktivnost subnacionalnih vlasti, s obzirom da će se mnogi učinci pristupanja vidjeti baš na razini lokalnih jedinica, kao što su okoliš, pružanje usluga u području energetike, ali i infrastrukturni projekti, državne potpore, ali i sudjelovanja na lokalnim izborima. Lokalne vlasti tako moraju prihvatiti i implementirati odluke koje su donesene

<sup>7</sup> Obveza je Unije promovirati ekonomsku, društvenu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama, a uspostavljanje unutarnjeg tržišta nužno je povezivati s ostvarenjem održivog razvoja, visoko kompetitivne socijalno-tržišne ekonomije (*social market economy*) (čl. 3 UEU). Trenutno kohezijska politika funkcionira u okviru programa za razdoblje 2007–2013, s tri temeljna cilja: *convergence & competitiveness & European territorial cooperation*. I gradovi su priznati u EU kao nositelji ekonomskog i društvenog razvoja, što je Komisija izrazila još 2005. u komunikaciji *Cohesion Policy and cities: The urban contribution to growth and jobs in the regions*.

<sup>8</sup> Npr. energetska politika (v. Logon, 2008, pogl. 10) traži od lokalnih jedinica da sudjeluju u ostvarenju ciljeva za 2020. godinu, kao što su smanjivanje potrošnje energije za 20%, korištenje 20% energije iz obnovljivih izvora te smanjivanje emisija CO<sub>2</sub> za 20%. Poseban dio pravne stečevine čine direktive o električnoj energiji, plinu, energetske učinkovitosti, obnovljivim izvorima energije, emisijama i sl. I politika zaštite okoliša sa svojih više stotina smjernica i direktiva stavlja posebne zahtjeve pred lokalne i regionalne jedinice (v. Logon, 2008, pogl. 11). Najčešće se radi o direktivama koje se bave posebnim sektorima, kao što su kvaliteta vode, kvaliteta zraka, zaštita prirode, zaštita od buke, korištenje prirodnih izvora, upravljanje otpadom, upravljanje kemikalijama i sl., ali i onima koje su vezane za uključivanje u odlučivanje vezano uz zaštitu okoliša.

<sup>9</sup> Tako čl. 22 TFEU glasi: “Svaki građanin Unije koji ima prebivalište u državi članici čiji nije državljanin ima pravo glasovati i kandidirati se na lokalnim izborima u državi članici prebivališta pod istim uvjetima kao i državljani te države.”

daleko od njihova utjecaja, a često i u nesuglasju s njihovim potrebama ili uobičajenim načinom ponašanja.

### *1.3. Vijeće Europe i lokalna samouprava*

Područje lokalne i regionalne samouprave prioritetno je područje Vijeća Europe (Council of Europe – COE) kao element razvoja ljudskih prava i demokracije. Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine (uz protokol 2007. godine) postavila je temelje za karakter i zaštitu prava lokalne samouprave u Europi, ali i šire, i do 2010. je kao međunarodni ugovor ratificirana u 42 zemlje Vijeća Europe. I Hrvatska je potpisnica Povelje koja potencijalno ima vrlo značajan učinak na domaći sustav teritorijalnog upravljanja, s obzirom da kao međunarodni ugovor obvezuje potpisnice na usklađivanje zakonodavstva.<sup>10</sup> Povelja jamči političku, upravnu i financijsku autonomiju lokalnih vlasti, u skladu s načelom supsidijarnosti, ali uzimajući u obzir snagu lokalnih jedinica da upravljaju svojim poslovima i pružaju usluge građanima. Takav je sustav osiguran sudskom zaštitom.

COE je vrlo aktivno u donošenju povelja, rezolucija, preporuka i mišljenja vezano uz lokalnu i regionalnu samoupravu i lokalno upravljanje.<sup>11</sup> U okviru COE-a kao savjetodavno tijelo od 1994. djeluje Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, s ciljem osiguranja sudjelovanja lokalnih i regionalnih vlasti u procesu europskog ujedinjenja i u radu Vijeća Europe. Jedna od njegovih najvažnijih zadaća je promicanje lokalne i regionalne demokracije i jačanje prekogranične i međuregionalne suradnje u proširenoj Europi. Kongres se bavi svim političkim pitanjima koja se tiču lokalnih i regionalnih vlasti, osobito pitanjima lokalne i regionalne autonomije, urbanizma i prostornog uređenja, zaštite okoliša, kulture, prosvjete, socijalnih službi i zdravstva.

COE aktivno potiče i umrežavanje i udruživanje lokalnih i regionalnih vlasti i organizacija. Neke od važnijih su Mreža udruženja lokalnih vlasti u

---

<sup>10</sup> Hrvatska je ratificirala EPLS djelomično 1997, a preostale odredbe tek 2008. (NN-MU 14/97, 4/08 5/08).

<sup>11</sup> Tako su donesene Urbana povelja I (1992) i II (2008), Nacrt povelje o regionalnoj samoupravi (1997) i Povelja o regionalnoj demokraciji (2008) te cijeli niz drugih akata iz područja teritorijalnog upravljanja (decentralizacija, upravljanje ljudskim resursima i edukacija; participacija građana i prava korisnika, supsidijarnost, financije), regionalnog planiranja i suradnje, održivog razvoja (zaštita prirode, urbane politike), socijalnih pitanja (zdravstvo, kohezija, posebne grupe, zaštita od terorizma, kriminaliteta i sl.), edukacije mladih i treninga, međunarodne suradnje.

Jugoistočnoj Europi (NALAS),<sup>12</sup> Udruženje agencija za lokalnu demokraciju (ALDA)<sup>13</sup> te Europska mreža organizacija za stručno usavršavanje lokalnih i regionalnih vlasti (ENTO).<sup>14</sup> Jedan od značajnijih dokumenata NALAS-a donesen je u ožujku 2011. na skupu u Sarajevu, kada su gradonačelnici i izabrani lokalni dužnosnici usvojili Deklaraciju o lokalnim vlastima budućnosti: dobro upravljanje, socijalna inkluzija i europske integracije.<sup>15</sup>

U novije vrijeme, nakon postignutih temeljnih ciljeva razvijanja lokalne demokracije i zaštite ljudskih prava, u fokusu COE sve je više lokalno upravljanje i njegova kvaliteta kao kompleksno obilježje, pa su tako noviji dokumenti usmjereni na jačanje e-uprave, uključivanje građana u odlučivanje, jačanje inovacija i kompetitivnosti. Jedan od pokazatelja je i usvajanje Dodatnog protokola Europske povelje o lokalnoj samoupravi, o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti iz 2009, koji definira pravo da se zahtijeva određivanje ili utječe na obavljanje lokalnih ovlasti i dužnosti. Za razliku od tradicionalnih obilježja lokalnog upravljanja, danas je ključna orijentacija uključivanja građana i odgovaranja na sve intenzivnije traženje javnosti i posebno privatnog sektora da lokalne vlasti djeluju transparentno i odgovorno. U tom smislu javlja se shvaćanje da lokalne vlasti nisu cilj sam

<sup>12</sup> *Network of Associations of Local Authorities in South Eastern Europe* obuhvaća 15 nacionalnih asocijacija koje okupljaju 4.000 lokalnih vlasti. Utemeljen 2001, ima status promatrača u Odбору regija EU i Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Promiče decentralizaciju u suradnji s centralnim vlastima i međunarodnim organizacijama kroz partnerstvo, pomirenje i stabilizaciju te pridonosi procesu europskih integracija. Pruža usluge i središte je znanja i informacija za razvoj lokalne samouprave.

<sup>13</sup> *Association of Local Democracy Agencies* osnovana je 1999. kao inicijativa Kongresa, a danas ima 160 članica, među ostalima i četiri hrvatske lokalne jedinice – Sisak, Zagreb i Osijek te Brtoniglu, zatim tri akademije lokalne demokracije (Osijek, Sisak i Brtonigla). Svrha je promicanje lokalne participacije i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti putem *twinning* programa u zemljama Srednje i Istočne Europe.

<sup>14</sup> *European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities* okuplja organizacije iz 17 zemalja, a hrvatski članovi su HILS i Akademija lokalne demokracije. Usmjerena je na promicanje suradnje na europskoj razini i prepoznavanje praktičnih znanja potrebnih službenicima lokalnih jedinica. O potrebi formiranja Akademije za lokalne službenike v. Koprić, 2010. i Marčetić, 2010.

<sup>15</sup> Posebne zahtjeve Deklaracija postavlja nacionalnim vladama, od kojih se traži poštivanje načela supsidijarnosti i implementacija decentralizacije, uključujući transfer resursa za obavljanje prenesenih funkcija. K tome, traži se uključivanje udruga lokalnih vlasti u provedbu decentralizacije, financijskog odlučivanja te pripremu za članstvo u EU. Kao posebni izazovi članstva ističu se utjecaj europskog zakonodavstva na lokalne jedinice, približavanje Europe građanima te jačanje kvalitete lokalnog upravljanja (učinkovitost, kvaliteta usluga, privlačenje investicija i pozitivni rezultati za građane). Posebno se naglašava važnost Europske povelje o lokalnoj samoupravi te 12 načela dobrog upravljanja Vijeća Europe.

po sebi, nego sredstvo za dobro upravljanje na korist općega gospodarskog i društvenog razvoja zajednice. Stoga i koncept dobrog upravljanja dolazi u središte interesa Vijeća Europe.

## 2. Dobro upravljanje (*good governance*) u lokalnim jedinicama

Kvaliteta suvremenog lokalnog upravljanja, kao i onog centralnog, može se mjeriti prema ispunjavanju kriterija dobrog upravljanja (*good governance*). Taj su koncept kao novu doktrinu upravljanja (v. Koprić, 2009. i 2010; Perko-Šeparović, 2006) definirale međunarodne organizacije kako bi ponudile alternativu novom javnom menadžmentu koji je dominirao javnim upravljanjem od kraja 1970-ih, ali i kako bi uključili element demokratske odgovornosti i legitimnosti, posebno kao model za demokracije u razvoju, uključujući tranzicijske zemlje. Sliku dobrog upravljanja ponudili su tako i OECD, i Svjetska banka, i MMF, i UNPAN, i EU, i COE, te veće nevladine udruge (Transparency International i sl.).

*Governance* je fleksibilan obrazac javnog odlučivanja koji uključuje interakciju između javne vlasti različitih razina, civilnog društva i privatnog sektora oko određenih javnih problema ili područja javnog interesa (vidi John, 2001: 9). Pristup se razvio pod utjecajem globalizacije i internacionalizacije koje slabe teritorijalni princip upravljanja, a shvaća se kao proces u kojem elementi društva imaju mogućnost i ovlast utjecati i oblikovati javne politike i odluke koje se odnose na javni život, ekonomski i društveni razvoj.<sup>16</sup> Dodatno ga jača i utjecaj europskih integracija i dominacija sektorskih politika, ali i priznavanje vanjskih aktera kao partnera teritorijalnim vlastima u oblikovanju i provedbi javnih politika, ponajprije civilnog društva i privatnog sektora, posebno kada se radi o kompleksnim problemima. Tome treba dodati i promjene u tipu političke participacije, gdje klasične reprezentivne modele zamjenjuje oblik deliberativne demokracije koja se temelji na širokom uključivanju zainteresiranih subjekata (dionici). U odnosu na lokalne jedinice, uključivanje društvene zajednice u donošenje odluka, kao i osiguranje izvršavanja tih odluka od strane privatnog sektora (kroz oblike javno-privatnog partnerstva, *outsourcinga*) i civilnog društva, jača lokalne kapacitete i njihovo sudjelovanje u *policy* mrežama. Tako se *governance* i

---

<sup>16</sup> URL: <http://www.gdrc.org/u-gov/good-governance.html>

teorijski i u praksi sve više koristi kao alternativa pojmu vladanja i korektiv tradicionalnom konceptu javne uprave. To je fleksibilniji i otvoreniji model koji se temelji na pregovaranju i povjerenju.

Dobro upravljanje (*good governance*) ima različite konceptualizacije i naglašava različite elemente. Npr., prema često korištenoj konceptualizaciji UN-a ono se temelji na osam ključnih značajki: **vladavina prava, transparentnost, odazivnost (responsivnost), participacija, orijentacija na konsenzus, pravičnost i uključivost, odgovornost, te učinkovitost i efikasnost**. Perko-Šeparović (2006) u analizi međunarodnih dokumenata pronalazi četiri glavna načela: odgovornost, participacija, predvidljivost i transparentnost. Sličan je koncept i europski upravni prostor sa svojim načelima vladavine prava i pravne sigurnosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti te efikasnosti i učinkovitosti, kojeg je razvila SIGMA, organizacija OECD-a i EU za pomoć reformama u tranzicijskim zemljama.

Primjena koncepta dobrog upravljanja na lokalnu samoupravu pretpostavlja uzimanje u obzir nekih posebnosti lokalnih jedinica, kako neutralnih (geografska obilježja), tako i negativnih (ograničeni resursi, okvir koji postavlja centralna vlast) ili pozitivnih (bliži kontakt s građanima, neposredna zainteresiranost za probleme, pružanje javnih usluga od svakodnevnog značenja za građane, orijentiranost na privatni i civilni sektor). Kao prednost novog načina lokalnog upravljanja, uslijed globalnih i europskih pritisaka, ističe se potreba za inovativnim rješavanjem problema kroz suradnju s vanjskim akterima (Goetz i Clarke, 1993). Takvo umreženo upravljanje potiče gospodarski i društveni razvoj i usmjerava lokalne vlasti na koordinaciju zajedničkih napora u procesu ostvarenja zajedničkog cilja (Stoker, 2011).

U okviru Vijeća Europe učinjen je važan korak u definiranju dobrog lokalnog upravljanja kada je 2008. Vijeće ministara usvojilo, a Kongres godinu dana kasnije preporučio, Europsku strategiju za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnoj razini (*European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*). Strategija počiva na ideji usvajanja *12 načela dobrog upravljanja* (v. Prilog I.) od strane lokalnih vlasti te njihova kontinuiranog usvajanja i održavanja evaluacijom, definiranjem nacionalnih programa djelovanja koje sporazumno donose vlasti i udruženja lokalnih jedinica te definiranjem europske oznake za kvalitetu (*European Quality Label*). Predviđa se da implementacija uključuje definiranje projektnog menadžera za koordinaciju i implementaciju, izradu analize potreba u svjetlu 12 načela

(v. Prilog I.), raspravu o rezultatima i razmjenu iskustava i dobre prakse, usvajanje akcijskog programa koji sadržavaju specifične aktivnosti.

### 3. Ocjena stanja, temeljni pravci i prijedlozi javnih politika

U Hrvatskoj dobro lokalno upravljanje predstavlja *conditio sine qua non* u svjetlu predstojećeg ulaska u Europsku uniju, predviđenog za 2013. Jačanje kompetitivnih prednosti, bolja kvaliteta lokalnih usluga, jačanje upravnih kapaciteta lokalnih vlasti kao i demokratske odgovornosti ključna su područja o kojima ovisi buduće pozicioniranje i hrvatskoga gospodarstva u cjelini te političke i društvene snage lokalne i regionalne razine upravljanja. Ono ovisi i o kvaliteti upravljanja u središnjoj državi, kroz razvijanje participativne i na rezultate orijentirane političke i upravne kulture. Samo ono upravljanje koje počiva na ulaznoj i izlaznoj dimenziji ima legitimitet koji se odražava kao dobro upravljanje. U tom smislu ulazna ili *input* dimenzija (*government by the people*, vladavina naroda) temelji se na nastanku općeobvezujućih pravila na temelju autentičnog izražavanja preferencija zajednice, izraženog kao samovladavina, a ne nametnutog izvana ili odozgo. Ostvaruje se kroz načela reprezentativnosti, participacije, odgovornosti, transparentnosti, uključivosti i poštivanja pravila (vladavine prava). S druge strane, izlazna ili *output* dimenzija (vladavina za narod; *for the people*) implicira se da općeobvezujuća pravila služe zajedničkom, općem interesu zajednice. U tom smislu, legitimnost uključuje “učinkovitu kontrolu sudbine”, jer demokracija nije samo prazan ritual, nego traži uspješno rješavanje problema zajednice, posebno ako te probleme ne mogu riješiti pojedinci, tržište ili dobrovoljna suradnja. Ona se primarno odražava kroz načela učinkovitosti, efikasnosti i održiva razvoja. U cjelini, odgovornost vlasti na ulaznoj strani nadopunjena je zahtjevom za postizanje učinkovitih rješenja za probleme kolektivne akcije.

U današnjoj krizi vlasti, koja je prisutna na svim nivoima upravljanja, u svim dijelovima svijeta i u svim funkcionalnim područjima, od gospodarstva, preko zdravstva, pa do zaštite prirode i resursa, lokalna razina ne predstavlja iznimku. Međutim, ona je višestruko specifična. Prvo, velikim dijelom uokvirena je propisima koji se donose na središnjem nivou, s ograničenom mogućnošću utjecaja. Drugo, nerazmjer u resursima i kapacitetima lokalnih jedinica dovodi do toga da neke jedinice podnose teret solidarnosti



radi pomaganja drugih jedinica, koje ili nisu toliko sretne zbog okolnosti u kojima funkcioniraju, ili nemaju dovoljno efikasnu vlast. Treće, u usporedbi s državom, lokalne jedinice imaju prednost lakše detekcije problema nižeg stupnja kompleksnosti, mogu razmijeniti iskustva kroz suradnju s drugim jedinicama, lakše doprijeti do građana i mobilizirati ih na sudjelovanje, te mogu same poticati kvalitetu u pružanju usluga. Dobro upravljanje i *governance* strukture općenito temelje se na odgovornosti, participaciji, predvidljivosti i transparentnosti, a preduvjet za to je izgradnja kapaciteta lokalnih jedinica da aktivno ostvaruju dobro upravljanje. Izgradnja kapaciteta ima tri komponente (Perko-Šeparović, 2006): izgradnju odgovarajućih institucija, odnosno pravila i funkcija; organizacijsko restrukturiranje, uvođenjem odgovarajućih instrumenata i modela; razvoj ljudskih resursa, edukacijom i razvojem etike službe.

Usklađivanje s europskim standardima lokalne samouprave predstavlja složen zadatak za hrvatske lokalne jedinice; hrvatske jedinice imaju kompleksan zadatak koji se odnosi i na uspostavljanje odgovarajućih struktura te usvajanje određenih funkcionalnih elemenata koji bi trebali pridonijeti dobrom lokalnom upravljanju u europskom kontekstu. Dosadašnje analize upozoravaju na različite probleme, od kojih je dio u odgovornosti lokalnih jedinica, a drugi dio se odnosi na opću reformu teritorijalnog upravljanja. Tako je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti donio izvještaj o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj 2007, iznoseći niz kritika, posebno se osvrćući na kapacitete i veličinu lokalnih jedinica, nepreciznost pri dodjeli ovlasti, neadekvatnu regulaciju te probleme u pogledu financiranja i nedostatka konzultacija s javnošću (CLAREA, 2007).

Proces decentralizacije koji obuhvaća teritorijalni preustroj, fiskalnu decentralizaciju, novu raspodjelu funkcija, jačanje upravnih kapaciteta, uključivanje privatnog sektora i civilnog društva u lokalno upravljanje te opću upravnu reformu (v. Koprić, 2009), ne može biti potpun bez uvođenja novih institucija i načina rada koji su zasad samo sporadično prisutni u Hrvatskoj. Poseban segment čini priprema za sudjelovanje u višerazinskom upravljanju EU. Kako su neka od pitanja obuhvaćena drugim dijelovima studije (kvaliteta lokalne demokracije, transparentnost, financiranje i regionalizam), ograničit ćemo se na četiri prioriteta *policy* područja za bolje lokalno upravljanje na izlaznoj dimenziji, a koja predstavljaju trendove suvremenog javnog menadžmenta i jačaju kapacitet lokalnih vlasti za rješavanje problema: (1) strateško upravljanje; (2) inovacija i kvaliteta

lokalnog upravljanja; (3) e-uprava za transparentnost i učinkovitost te (4) priprema lokalnih jedinica za članstvo u EU. U nastavku analize uvodno se objašnjava koncept i formulira *policy* prijedlog.

### ***Strateško upravljanje***

**Trend.** Strateško planiranje jedno je od ključnih elemenata suvremenog javnog upravljanja, uvedeno u javni sektor prije četvrt stoljeća (Poister i Streib, 2005; Perko-Šeparović, 2006). Koncept je vrlo popularan u SAD-u i drugim angloameričkim zemljama (npr. Irska, Novi Zeland), u kojima dominira orijentacija na rezultat i izlazne elemente. Tako npr. američki Zakon o učinku i rezultatima vlasti iz 1993. traži od saveznih agencija da razviju strateške planove i vežu ih uz budžete i mjere za ocjenu učinka. Iako slična obveza ne postoji na nižim razinama upravljanja u SAD-u, još sredinom 1990-ih gotovo 40% lokalnih jedinica primjenjivalo je strateško planiranje u lokalnom upravljanju. Svrha strateškog planiranja je dugoročno održati odgovarajući odnos između organizacije i njezine okoline. Radi se o sistematičnom procesu prikupljanja informacija kojima se dobiva šira slika i njihova korištenja, kako bi se ustvrdio dugoročni smjer djelovanja koji se zatim prevodi u specifične ciljeve i aktivnosti. Strateško upravljanje spaja futurističko promišljanje, analizu ciljeva i subjektivnu evaluaciju ciljeva i prioriteta koji oblikuju buduće djelovanje kojim se osigurava vitalnost i učinkovitost vlasti (ibid.).

Uzimajući u obzir definiciju prema kojoj strateško planiranje predstavlja “kontinuiran i sustavan proces i odlučivanja o namjeravanim budućim posljedicama (rezultatima, ishodima), kako ih ostvariti i kako mjeriti, te kako ocijeniti uspjeh” (Blackerby, prema Perko-Šeparović, 2006), možemo definirati sljedeće faze u tom procesu: (1) planiranje izrade strateškog plana; (2) definiranje misije i vrijednosti, u kojoj se opisuju i razrađuju svrhe aktivnosti, pojedini (mjerljivi) ciljevi te vrijednosti koje se njima postižu; (3) analiza eksternih izazova i prilika, te ocjena unutarnjih snaga i slabosti (SWOT); (4) razvijanje strateških ciljeva kojima se opisuju namjeravani ishodi, kao mjerljive mete koje treba ostvariti te mjerila ishoda; (5) utvrđivanje strateških prioriteta, tj. rangiranje strateških zadataka s obzirom na njihovu važnost za lokalnu zajednicu; (6) razvijanje i ocjenjivanje alternativnih strategija; (7) razvoj akcijskih planova odnosi se na planiranje tijeka samoga rada i

resurse (v. Pusić, 2002); (8) informiranje o pojedinim etapama ostvarenja plana i njihova evaluacija, na temelju čega se može odrediti daljnje djelovanje (ostajanje pri namjeravanoj aktivnosti ili plan b).

Strateško planiranje je učinkovit instrument u ostvarenju interesa lokalne jedinice. Važno je pritom uzeti u obzir opseg strateškog planiranja (npr. razvoj grada ili pojedine djelatnosti), koherentnost u odnosu na konkurirajuće strategije, te uključivanje svih stakeholdera, s obzirom da o njima ovisi uspjeh strategije. Ističe se da je korist strateškog planiranja, osim učinkovitosti i efikasnosti, i u samome procesu, jer potiče uključenje na konsenzualno određivanje vizije, suradnju i orijentaciju na rezultat (ibid.). Raširenost strateškog planiranja predmnijeva razvijanje vještina i tehničkih znanja o samome procesu, i kod službenika i kod političara. *Policy* poduzetnici su uspješni strateški menadžeri, imaju i osobine vođe, tj. sposobni su razraditi viziju razvoja, ali i poznaju tehniku samoga procesa (ibid.).

**Stanje.** Strateški pristup u upravljanju u Hrvatskoj nije nepoznat, s obzirom da se na regionalnoj razini, tj. na razini županija, intenzivno donose programi razvoja kao dio razvojne politike. Međutim, takav način upravljanja nije u dovoljnoj mjeri institucionaliziran u političkom sustavu općenito. Iako je npr. u posljednjih petnaest godina doneseno više od 30 strategija na nivou države, njihova izvedba i evaluacija često su manjkave. Ono što se zanemaruje je mjerenje postignutog učinka i periodična evaluacija, što pretpostavlja postavljanje jasnih kriterija i odgovornosti za rezultat. U lokalnim jedinicama strateški je pristup problematičan, zbog nepostojanja obveze strateškog upravljanja te nedovoljnog kapaciteta jedinica da izrade i primijene odgovarajuće strateške planove. Zasad strategije razvoja postoje u desetak gradova (Čakovec, Pula, Bjelovar, Sisak, Bakar, Pakrac, Vodnjan), ili se odnose na strategiju razvoja pojedinih djelatnosti (npr. Zagreb – strategija razvoja ljudskih potencijala, 2011).

## ***Policy prijedlozi***

### ***1. Donošenje strateških planova uz suradnju sa stakeholderima uz odgovarajući provedbeni mehanizam i evaluaciju***

Potrebno je utvrđivanje obveze donošenja strateških planova, ili formalno, putem zakona, ili usvajanjem deklaracije u okviru udruga lokalnih jedinica. U tu svrhu potrebno je od strane udruga lokalnih jedinica osigurati

institucionalnu podršku za strateško upravljanje. Srednjoročne ili dugoročne strategije općina i gradova primarno trebaju zacrtati gospodarski i društveni razvoj lokalne zajednice u određenom razdoblju, a iz njih se mogu razviti i strategije usmjerene na pojedinačna pitanja (npr. socijalna ili gospodarska). Poseban dio strategije čini razrada provedbenog mehanizma, uz jasnu podjelu odgovornosti te osiguranu periodičnu evaluaciju. Uključivanje svih stakeholdera, posebno privatnog sektora, civilnog društva i samih građana, pretpostavka je kvalitete strategije i doprinos njezinoj implementaciji.

## 2. Edukacija u strateškom upravljanju

Posebna znanja i vještine u strateškom upravljanju mogu se razvijati kroz odgovarajuće programe i razmjenu najbolje prakse. Programi usavršavanja za službenike i lokalne vijećnike te izvršnu vlast mogu biti dio institucionalne podrške od strane centralnih ili mrežnih institucija (Ministarstvo uprave, udruga lokalnih jedinica, akademije), kao i instrumenti razmjene najbolje prakse (forum, sastanci, konvencije, nagrade).

## ***Inovacija i kvaliteta lokalnog upravljanja***

***Europski trend.*** Inovacije i kvaliteta javne uprave općenito u srži su novog pristupa upravljanju (Pollitt i Bouckaert, 1995). Radi se o odrazu potrebe da se javna vlast, i posebice javna uprava, orijentira na građane, odnosno korisnike javnih usluga (*customer orientation*), posebice intenziviranom uslijed procesa privatizacije i liberalizacije javnih službi. S druge strane, neprestanim usavršavanjem i poboljšanjem kvalitete nastoji se postići efikasnije i učinkovitije pružanje javnih usluga. U kontekstu europskih integracija, sposobnost lokalnih jedinica da odgovore na potrebe privatnog sektora i građana i time potaknu investicije, intenziviraju gospodarski razvoj i korisnost društvenih službi dovodi do stvaranja kompetitivnih prednosti gradova i općina. Bez kvalitetnih javnih usluga i inovativnog rješavanja javnih problema, nema zadovoljavajućeg napretka, što u okviru ubrzanog razvoja u Europi znači relativno zaostajanje za konkurencijom.

*Total quality management* obuhvaća različite instrumente poboljšavanja kvalitete javnih usluga (v. Đulabić, 2006; Musa, 2008), ali najčešći su oni koji se odnose na povelje javnih službi (tzv. *citizens' charters*), kojima se korisnicima jamči usluga određene kvalitete i osigurava njihov utjecaj, te

različiti *instrumenti za ocjenu kvalitete*, a koji su široko rasprostranjen sustav certificiranja kvalitete proizvoda, ovdje javne usluge, ili sredstvo kojim se identificira i kvantificira kvaliteta. U europskim zemljama koriste se različiti nacionalni instrumenti kvalitete, ali su u posljednjih petnaestak godina sve značajniji instrumenti koji su šire primjenjivi, posebno ISO, Balanced Scorecard, EFQM, a zatim i CAF (*Common Assessment Framework*), model koji je razvijen u okviru EUPAN-a, neformalne mreže ministara za javnu upravu EU (v. Musa, 2008).<sup>17</sup> Instrumenti služe za podizanje kapaciteta upravnih organizacija ili teritorijalnih jedinica, olakšavanje postizanja ciljeva te razvijanje organizacijske kulture.

Osim različitih instrumenata kvalitete, vrlo su rasprostranjena i natjecanja kojima se nagrađuju postignuća na pojedinim važnim aspektima javnog upravljanja. *Benchmarking u lokalnom upravljanju* postaje novi način oblikovanja ključnih elemenata lokalnih jedinica za bolji gospodarski i društveni razvoj (v. Bovaird i Loffler, 2002). Potiču se inovativni programi i elementi usmjereni na rješavanje problema, posebno u vezi sa socijalnim skupinama ili gospodarskim napretkom. Takvi pristupi traže analize, suradnju između tijela i dugoročno planiranje, i često se bave problemima koji se protežu kroz više funkcionalnih sektora i razina i koje je često nemoguće sasvim riješiti (tzv. *cross-cutting* problemi). Ideja kompetitivnosti nameće se kao alternativa hijerarhijskom određivanju ciljeva i procesa, za što je Europska unija vrlo pogodan medij – nema ovlasti ni mogućnosti nametnuti lokalnim (ili drugim) jedinicama i organizacijama pravni okvir ili ciljeve upravljanja, ali ih mehanizmom kompeticije može potaknuti da se usavršavaju, inoviraju i mijenjaju, razmjenjujući najbolju praksu i učeći jedni od drugih (v. Metcalfe, 1994). K tome, platforme razmjene najbolje prakse imaju marketinšku ulogu, promičući izvrsne gradove i općine kao posebno primamljive investitorima ili pojedinim društvenim skupinama, npr. turistima, studentima, itd. Nagrade za lokalne jedinice posebno su rasprostranjene u angloameričkoj upravnoj tradiciji, kao npr. nagrada *Local Government Association* Ujedinjenoga Kraljevstva, ali i drugdje (npr. nagrada DHV Speyer za zemlje njemačkoga govornog područja). Danas je

<sup>17</sup> CAF predstavlja lako primjenjiv upitnik koji u devet područja (vodstva, politike i strategije, ljudi, resursi, procesi, različiti tipovi rezultata) analizira organizaciju ili teritorijalnu jedinicu, identificirajući slabe točke, i služi kao akcijski plan za razvoj organizacije. Više od 2000 korisnika iz europskih zemalja dosada je koristilo CAF.

u Europi popularna *European Public Sector Award*<sup>18</sup> te novouspostavljena *European Quality Label* za lokalne jedinice.<sup>19</sup>

**Stanje.** U Hrvatskoj se europski modeli za poboljšanje kvalitete ne primjenjuju. Iako je u nekim tranzicijskim zemljama CAF propisan kao obvezan instrument jačanja kvalitete u državnoj i/ili lokalnoj samoupravi, u Hrvatskoj, osim dviju državnih upravnih organizacija navedenih u listi korisnika (Ministarstvo financija, Državni inspektorat), nema traga korištenju CAF-a. Od lokalnih jedinica jedino je Grad Vukovar započeo s postupkom uvođenja CAF-a 2010. godine, uz pomoć Europske komisije (DG Uprava) i Europskog instituta za javnu upravu (EIPA).

## ***Policy prijedlozi***

### ***1. Razvoj primjene modela za poboljšanje lokalnog upravljanja***

Modeli za kvalitetu, kao što su CAF ili ELOGE, mogu se u lokalne jedinice ili njihove javne službe uvoditi samoinicijativno ili udrugama gradova i/ili općina, koje bi mogle imati koordinacijsku ulogu. Upravo kroz mreže lokalnih jedinica i njihove platforme hrvatski gradovi i općine mogli bi razmjenjivati najbolju praksu u rješavanju pitanja lokalnog upravljanja (npr. rješavanje komunalnih problema, edukacija službenika, uvođenje e-javnih usluga), i stvarati ljestvicu kvalitete na temelju postignutih rezultata.

### ***2. Uključivanje s prijedlozima u europske nagrade za kvalitetu***

Lokalne jedinice mogu se samoinicijativno uključivati i konkurirati za nagrade za kvalitetu u upravljanju, kao što su *European Public Sector Award* ili *European Quality Label*, nudeći svoja inovativna i kvalitetna

---

<sup>18</sup> *European Public Sector Award* dobro je prihvaćena i široko rasprostranjena upravo u lokalnim jedinicama koje imaju veću fleksibilnost u inovaciji i uključivanju građana. U 2009. godini imala je 300 prijedloga iz 27 zemalja, od kojih je 125 bilo s lokalnog nivoa, a nagrađeni su npr. e-Bourgongne, regionalna platforma za e-usluge u Francuskoj, i grad Köln, za uključivanje građana.

<sup>19</sup> Europska oznaka za kvalitetu izrađuje se u okviru Vijeća Europe na temelju spomenutih 12 kriterija dobrog upravljanja, sada pod nazivom *European Label for Excellency in Governance* (ELOGE). Oznaka se dodjeljuje decentraliziranim pristupom tako da zemlje koje primjenjuju strategiju povjere nacionalnoj organizaciji uspostavljanje neovisnih selekcijskih panela koji trebaju ocjenjivati kvalitetu upravljana prijavljenih jedinica u skladu s 12 načela.

rješenja kao primjere dobre prakse. Naime, platforme razmjene najbolje prakse imaju marketinšku ulogu, promičući gradove i općine s posebnom ili općom kvalitetom u upravljanju kao posebno primamljive investitorima ili pojedinim društvenim skupinama, npr. turistima, studentima, itd., što na europskom “tržištu” lokalnih jedinica ima veliku važnost kao element prepoznavanja grada i općine.

### *3. Formiranje hrvatske nagrade za kvalitetu u lokalnim i regionalnim jedinicama*

Po uzoru na europske nagrade, udruge lokalnih i regionalnih jedinica trebale bi konstruirati vlastitu nagradu za kvalitetu u lokalnom upravljanju, potičući izvrsnost u pojedinim segmentima, kao što su inovacija, participacija, povezivanje s privatnim sektorom, itd.

### *4. Uključivanje u twinning programe europskih gradova, radi razmjene dobre prakse i poticanja inovacija*

Gradovi i općine, kao i županije, trebale bi iskoristiti mogućnosti koje pružaju CEMR i NALAS<sup>20</sup>, te druge mreže subnacionalnih jedinica u pogledu razmjene službenika i vijećnika u okviru *twinning* programa.<sup>21</sup>

## ***E-uprava za transparentnost i učinkovitost***

***Europski trend.*** E-uprava jedna je od najznačajnijih inovacija u upravljanju u posljednja dva desetljeća. Radi se o intenzivnoj upotrebi informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) kako bi se s jedne strane poboljšala transparentnost i odgovornost javnih vlasti, a s druge strane povećala učinkovitost i efikasnost u ostvarivanju ciljeva i pružanju javnih usluga. Upotreba IKT u javnoj upravi općenito ima za cilj osigurati građanima, privatnom sektoru i civilnom društvu pristup informacijama od javnog značaja, osigurati obavljanje javnih usluga na što efikasniji i ugodniji način, te boljom kvalitetom javnih usluga pridonijeti ostvarenju javnog interesa.

<sup>20</sup> Hrvatska zajednica županija je članica organizacije, dok su Udruga gradova i Udruga općina uključene putem NALAS-a koji je član CEMR-a. CEMR je i članica ALDA-e.

<sup>21</sup> Samo dvije hrvatske lokalne jedinice traže partnera – Novska i Brdovec [URL: [www.twinning.org](http://www.twinning.org)]

Stupanj ostvarenja e-uprave može se ocjenjivati prema različitim indikatorima (npr. EU, UN i sl.).<sup>22</sup>

Pri definiranju elemenata važnih za uspostavu e-uprave međunarodne organizacije uglavnom ističu posvećenost vodstva, financijske resurse, obrazovane korisnike i službenike, kao i suradnju s privatnim sektorom i stalnu inovaciju. U tom smislu, lokalna samouprava treba biti usmjerena na korištenje IKT za povećanje transparentnosti i učinkovitosti u svom radu. Međutim, za djelomično ili puno uvođenje e-uprave potreban je i niz pravnih preduvjeta, ali i mogućnosti tražitelja usluga, građana i poduzetnika da se njima koriste imajući odgovarajuća znanja i informatičku opremu. Potrebne pravne prilagodbe uključuju odgovarajuću regulaciju općeg upravnog postupka, definiranje nadležnosti u pružanju odgovarajućih usluga u čijem pružanju sudjeluje više tijela, propise (i tehničku bazu) o elektroničkom potpisu i pečatu i sl., a europsko zakonodavstvo uključilo je te zahtjeve u Direktivu o uslugama iz 2006.

Osim brzine i učinkovitosti u pružanju usluga te uštede javnog novca, e-uprava ima vrlo važan učinak: transparentnost i odgovornost. Štoviše, dokazano je da e-uprava smanjuje stupanj korupcije, ali i da niži stupanj korupcije poticajno djeluje na uvođenje e-uprave (Rose, 2005). Transparentnost u lokalnim jedinicama uključuje i informiranje o namjeravanim i donesenim odlukama i procesu njihova donošenja, konzultiranje s građanima te njihovo sudjelovanje u odlučivanju (v. OECD, 2004). Tako *Urban Governance Institute* predlaže niz elemenata za povećanje transparentnosti, od objavljivanja svih javnih podataka i odluka, informacija o tijelima, službama i zaposlenima, provedbe sustavnih konzultacija kod donošenja važnijih odluka, poticanja građana u uključivanje u odlučivanju te educiranja građana o mogućnostima sudjelovanja u lokalnom upravljanju.

**Stanje.** Hrvatska se na ljestvicama spremnosti za e-upravu i sličnim *benchmarking* mjerenjima nalazi na oko 40-om mjestu u svijetu, ili na 20-om mjestu u Europi. Istraživanje koje je 2008. i 2009. godine proveo GONG, pod nazivom Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samou-

---

<sup>22</sup> Stupnjevanje se temelji na ljestvici koja uključuje faze od nulte, kada organizacija nije prisutna na internetu, preko faze 1 (oglasna ploča), faze 2 (jednosmjerna interakcija), faze 3 (dvosmjerna interakcija), te na kraju, faze 4, transakcijske faze, u kojoj se čitava javna usluga odvija preko interneta. U novije vrijeme javlja se i koncept povezane uprave (faza 5), koji predstavlja ciljano stanje u idućem desetljeću, s naglaskom na e-participaciji i uključivanju svih dijelova društva u promociju javne vrijednosti, a koji predstavlja intenziviranu e-demokraciju.



prava (LOTUS), a koje je bilo usmjereno ponajprije na transparentnost rada lokalnih jedinica (ali ne i e-usluge), upozorilo je i na stanje u području korištenja e-uprave u svrhu transparentnosti. Kao najbolji pokazali su se uglavnom veći i srednje veliki gradovi – Zagreb, Rijeka, Pula, Čakovec, Varaždin, Opatija. To upućuje i na problem e-uprave pa i digitalnog jaza uslijed različitih kapaciteta lokalnih jedinica da prate trend i pružaju svoje usluge građanima na najlakši mogući način. Svijetli primjeri su Grad Pula, koja od 2011. u potpunosti primjenjuje e-potpis u uredskom poslovanju, Grad Varaždin, koji je još 2005. uveo e-reklamacijsko-informativni centar za sve svoje službe, ili Grad Rijeka, koji osim bežičnog pristupa internetu u gradu pruža cijeli niz *online* usluga.

### ***Policy prijedlozi***

#### *1. povećanje stupnja transparentnosti svih procesa donošenja odluka i samih odluka*

Zakonom treba propisati obvezu pravovremenog objavljivanja pokretanja rasprave, prijedloga te konačne odluke o lokalnom problemu. Svaka lokalna jedinica treba na vlastitoj Internet stranici na lako dostupan i jasan način pravodobno objaviti odgovarajuće dokumente. Nepoštivanje odredbe ili rokova može biti razlog za sankcije. Službeno glasilo lokalne jedinice treba biti lako i bez naknade dostupno na internetu. Objavljivanje svih odluka, aktivnosti i podataka na internetu treba biti pravilo, a iznimke ograničene.

#### *2. povećanje transparentnosti objavljivanjem podataka o radu upravnih tijela te lokalnih ustanova i lokalnih službi*

Predvidjeti obvezu formiranja registra podataka o svim lokalnim tijelima i pravnim osobama, uključujući proračune, završne račune i izvještaje, podatke o broju i stručnosti vijećnika, gradonačelniku i zaposlenima u lokalnim tijelima, ustanovama i službama te formiranje registra općih akata, uključujući statut, poslovnik i sl. Podaci o načinu kontaktiranja i Internet stranicama svih tijela i službi trebaju biti vidljivi i dostupni. Potrebno je periodično objavljivati katalog informacija svih tijela, i to u internet i tiskanoj verziji dostupnoj svima.

*3. otvaranje mogućnosti građanima da se javnim konzultacijama očituju i uključe u javne rasprave i oblikovanje odluka te sudjeluju u radu lokalnih službi*

Sukladno zahtjevima europskog zakonodavstva, lokalne jedinice trebaju izraditi vlastita pravila otvorenosti i konzultiranja javnosti. Internet stranica lokalnih jedinica treba biti stalno otvorena za pitanja i komentare građana, kao i njihove pritužbe, uz odgovarajuće zaduženje i odgovornost lokalnog službenika za postupanje i odgovore na upite građana. Posebno je važno informirati građane o sjednicama vijeća i dnevnim redovima, zapisnicima sa sjednica, ali i o važnijim namjeranim odlukama, kao što su urbanistički planovi, prijedlozi proračuna, strategije, ali i ključne odluke (npr. cijene prijevoza, vrtića) i sl. U takvim slučajevima lokalne vlasti, uz pomoć lokalnih udruga, trebaju provesti kampanju kojom će potaknuti građane da sudjeluju u odlučivanju. Dodatna vrijednost takva postupanja je u legitimnosti odluka vlasti. Putem javnog poziva treba osigurati uključivanje građana u upravljanje lokalnim službama.

*4. poboljšanje kvalitete javnih usluga korištenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije*

E-uprava treba omogućiti uvođenje sustava elektronskog upravljanja dokumentima, uključujući elektronički potpis te osiguranja informacijske sigurnosti i zaštite osobnih podataka. E-javne nabave trebaju se odvijati u skladu s europskim standardima i domaćim zakonima.

*5. aktivno educiranje lokalnih vijećnika, službenika i građana o njihovim demokratskim pravima i obvezama te etici javne službe, i neposredno i kroz e-edukaciju*

Lokalne jedinice trebaju pružiti mogućnost građanima te odrediti obvezu za vijećnike, gradonačelnike i zaposlene u lokalnim upravama i službama edukacije o političkoj kulturi i pojedinim pitanjima, kao što su transparentnost, dijalog, participacija i sl., uz formiranje posebnih Internet foruma.

### ***Lokalne jedinice u Europi – priprema za članstvo***

***Europski trend.*** Za razliku od centralne države koja intenzivnim procesom pristupnih pregovora razvija svoje strukture, postupke i usavršava

službenike za predstojeće članstvo, lokalne jedinice, zbog svoje pozadinske uloge, obično su nepripremljene za izazove europskog priključenja. Tako Vlasak (Logon, 2008: 16) navodi kako češka vlada nije pripremila lokalne jedinice na ulazak u EU pa su one istodobno morale podnijeti težak teret reforme javne uprave, ali i odgovoriti na niz uredbi i direktiva koje su donesene bez njihova utjecaja, često kao kompromis između vlada u EU. Nisu imale iskustva u lobiranju, a istodobno su bile suočene s nerealističnim očekivanjima u pogledu fondova EU. S druge strane, austrijsko pristupanje EU 1996. može poslužiti kao dobar primjer pripreme lokalnih jedinica za članstvo (v. Prorok u Logon, 2008).

Međutim, prednosti članstva moguće su samo ukoliko država članica i njezina lokalna samouprava poduzmu odgovarajuće pripreme aktivnosti kako bi iskoristile mogućnosti koje se pružaju. Za razliku od ranijih proširenja, Lisabonski ugovor otvara i dodatnu mogućnost, ali i svojevrsnu obvezu lokalnim jedinicama da prate i poduzimaju aktivnosti u vezi s primjenom načela supsidijarnosti, te se uspostava odgovarajućeg monitoringa postavlja kao nužan preduvjet ostvarenja tog načela na području cijele Unije.

Deklaracija NALAS-a o dobrom upravljanju, socijalnoj uključenosti i europskoj integraciji za lokalnu samoupravu (2011) također zagovara uključivanje svih razina vlasti u pristupanje EU, kako bi se zaštitili interesi subnacionalnih jedinica, koji ne moraju biti uvijek isti kao i interesi države u cjelini. U tom smislu lokalne jedinice trebaju dodati svojem radu “europsku dimenziju”, uključiti građane i pružiti im informacije; pojačati ukupnu kvalitetu lokalne uprave u skladu s načelima dobrog upravljanja, efikasnim upravljanjem prihodima, pružanjem kvalitetnih usluga, privlačenjem investicija i pozitivnim rezultatima za građane. Posebno se naglašava donošenje lokalnih razvojnih strategija koje trebaju biti dobro planirane, participativne i orijentirane na građane, uz maksimalno iskorištavanje programa financiranja.

**Stanje.** Neke hrvatske regionalne jedinice već su poduzele mjere za iskorištavanje mogućnosti koje pružaju europske integracije. Tako je svoje uredе u Bruxellesu uspostavilo nekoliko županija (Istarska 2005, Varaždinska 2007, Dubrovačko-neretvanska 2010, Osječko-baranjska 2010, a Krapinsko-zagorska, Varaždinska i Međimurska zajednički ured 2009). K tome, razvojne agencije i partnerska vijeća na razini županija okupljaju članove radi privlačenja sredstava iz EU fondova. Na razini gradova i općina ta je aktivnost znatno slabija, što zbog slabijih kapaciteta, ali i zbog nepoznavanja problema.

## ***Policy prijedlozi***

### *1. donošenje strategije za EU i njezina provedba*

Strateški pristup članstvu preduvjet je za razvijanje potencijala i iskorištavanje političkih i gospodarskih mogućnosti lokalnih jedinica. Strategiju kojom bi se predvidjelo uspostavljanje odgovarajućih struktura, procesa i funkcija mogu donositi lokalne jedinice samostalno, ali i zajednički, u okviru svojih udruženja, koji bi svojim ekspertnim kapacitetima mogli pružiti odgovarajuću podršku i potaknuti lokalne jedinice, posebno one slabije, da zaštite svoje interese i razviju svoje potencijale. Strategija bi trebala predvidjeti sljedeće elemente:

- otvaranje ureda u Bruxellesu, zajedničkih ili samostalnih, ovisno o kapacitetima;
- u okviru udruženja lokalnih jedinica ili samih jedinica ojačati personalne i organizacijske kapacitete za bavljenje europskim pitanjima, praćenje zakonodavstva, monitoring načela supsidijarnosti, uključivanje u europske mreže i tijela te odgovarajuće jedinice za europske projekte (jedinice i službenici za EU); udruge lokalnih jedinica mogu se izboriti za utjecaj na odlučivanje o hrvatskim predstavnicima, njih 9, u Odboru regija, pa u tom smislu treba uspostaviti jasna pravila selekcije kandidata;
- osnivanje centra za praćenje europskog prava i njegova utjecaja na lokalne jedinice, za praćenje nacionalnog prava kojim se prenosi europsko zakonodavstvo, preporuke za nacionalne pozicije koje odražavaju lokalne potrebe, kao i financijske i pravne posljedice pojedinih opcija; s obzirom da taj zadatak traži posebna znanja i posebno educirane stručnjake, mreže lokalnih vlasti mogle bi neutralizirati problem slabog kapaciteta lokalnih jedinica. Odbori za EU i službenici za EU u županijama i većim lokalnim jedinicama također mogu biti uspostavljeni kako bi pratili europsko i nacionalno zakonodavstvo i njihov odraz na lokalne jedinice;
- odgovarajuće procedure i strukture za monitoring načela supsidijarnosti mogu se uspostaviti u okviru udruga lokalnih i regionalnih jedinica, dok na razini države prijedlozi propisa trebaju sadržavati obrazloženje o utjecaju na načelo supsidijarnosti, uz mišljenje saborskog Odbora za lokalnu i regionalnu samoupravu;
- stvaranje informacijskog centra za EU za lokalne jedinice u okviru mreže lokalnih vlasti i jačanje komuniciranja i suradnje među jedinicama,

umrežavanje s drugim udruženjima lokalnih vlasti u regiji i Europi te sudjelovanje u *twinning* programima;

- posebnu edukaciju službenika i vijećnika, ali i lokalnih poduzetnika o europskim pitanjima i politikama (okoliš, lokalne službe, energetika, itd.), europskim fondovima, te posebnim vještinama, kao što su projektni menadžment, kulturni marketing, itd. Ulogu edukatora može imati Akademija lokalne demokracije, ali i Akademija za lokalne službenike koju tek treba osnovati.

## Literatura

- Articus, S. (2002), The Future of the City? – City of the Future! Reflections on the situation and future of municipal self-government in Germany, u: *Municipal Task Evolution*. DIFU [URL: <http://www.difu.de/node/6117>].
- Börzel, T. (2005), How Europe interacts with its member states, u: Bulmer i Lequesne (ur.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press.
- Bovaird, T. i Löffler, E. (2002), Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking ‘good local governance’, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68, str. 9-24.
- de Rooij, R. (2002), The Impact of the European Union on local government in the Netherlands, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, br. 3, str. 447-467.
- CLAREA (2007), Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj. Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, *Hrvatska javna uprava*, vol. 7, br. 4, str. 913-942.
- Dulabić, V. (2007), *Regionalizam i regionalna politika*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Goldsmith, M. (1993), The Europeanisation of local government, *Urban Studies*, vol. 30, br. 4-5, str. 683-699.
- John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications.
- Koprić, I. (2010), Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, vol. 10, br. 4, str. 941-960.
- Koprić, I. (2009), Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, *Hrvatska javna uprava*, vol. 9, br. 1, str. 69-78.
- Marčetić, G. (2010), Prijedlog modela upravljanja ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi. U: Barbić, J. (ur.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU.
- Musa, A. (2008), Hrvatska i europski upravni prostor: Prema europskoj kvaliteti javne uprave? u: *Hrvatska država i uprava, Stanje i perspektive*. Zagreb: HAZU.
- Perko-Šeparović, I. (ur.) (2006), *Priručnik za dobro upravljanje*. Zagreb: Hrvatski pravni centar.
- Poister, T. H. i Streib, G. (2005), Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades. *Public Administration Review*, vol. 65, br. 1.

- Pollitt, C. i Geert B. (1995), *Quality management in public administration*.  
Pusić, E. (2002), *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.  
Stoker, G. (2011), Was local governance such a good idea? a global comparative perspective, *Public Administration*, vol. 89, br. 1, str. 15-31.  
Wollman, H. (2002), Is Germany's traditional type of local self-government being phased out? u: *Municipal Task Evolution* [URL: <http://www.difu.de/publikationen/municipal-task-evolution.html-1>].  
Logon (2008), *Logon Report: Impact of the European Union on Local Authorities*. Prorok, T. i T.Weninger, ur. [URL: [www.logon.eu](http://www.logon.eu)].

### **Propisi i dokumenti**

- Council of Europe (1985, 2009), European Charter on Local Self-Government.  
Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities (2009), European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level.  
The Charter of Fundamental Rights of the European Union OJ C 83/399 (2010/C 83/02) EN 30. 3. 2010.  
CCRE/CEMR (2009), European Charter on Local and Regional Services of General Interest.

### **Internet stranice**

- Council of Europe (Vijeće Europe). [www.coe.int](http://www.coe.int)  
Committee of the Regions of the European Union – CoR (Odbor regija Europske unije).  
URL: <http://www.cor.europa.eu/>  
Council of European Municipalities and Regions – CEMR/CCRE. (Vijeće europskih općina i regija) [URL: [www.ccre.org](http://www.ccre.org)].  
Network of Associations of Local Authorities in South Eastern Europe [URL: <http://nalas.eu>].  
Association of Local Democracy Agencies [URL: [www.alda-europe.eu](http://www.alda-europe.eu)].  
European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities [URL: [www.ento.org](http://www.ento.org)].  
Conference of Peripheral Maritime Regions [URL: [www.crpm.org](http://www.crpm.org)].  
Assembly of European Regions [URL: [www.aer.eu](http://www.aer.eu)].  
Association of European Border Regions [URL: [www.aebr.eu](http://www.aebr.eu)].  
REGLEG [URL: [www.regleg.eu](http://www.regleg.eu)].  
EUROCITIES [URL: [www.eurocities.eu](http://www.eurocities.eu)].  
Konvencija gradonačelnika za održivu lokalnu energiju [www.eumayors.eu](http://www.eumayors.eu)  
European public sector award [www.epsa2009.eu](http://www.epsa2009.eu)  
Urban Governance Institute / GDRC <http://www.gdrc.org/u-gov/index.html>  
UNESCAP [www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp)  
[www.twinnings.org](http://www.twinnings.org)  
Hrvatska zajednica županija [www.hrvzz.hr](http://www.hrvzz.hr)  
Savez gradova i općina <http://savez-gradova-opcina-rh.hr>  
Udruga općina u Republici Hrvatskoj <http://udruga-opcina.hr>  
Udruga gradova <http://www.udruga-gradova.hr>

*Dorđe Gardašević*

## **TRANSPARENTNOST JAVNE VLASTI NA LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) RAZINI**

### **1. Uvod**

Koncept prava na pristup informacijama u svojem je pravno cjelovitom obliku, donošenjem **Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI)**, u hrvatski pravni sustav uveden potkraj 2003. godine. Osnovna je ideja koncepta, kako je zamišljena i uređena u komparativnoj pravnoj i političkoj perspektivi, omogućiti najširem krugu korisnika (svaka domaća ili strana pravna osoba) pravni postupak pristupa svim informacijama koje posjeduju ili kojima raspolažu tijela javne vlasti na državnoj te lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, kao i pravne osobe s javnim ovlastima, odnosno tijela koja se financiraju iz javnih sredstava. Temeljna je normativna presumpcija navedene sheme sadržana u ideji kako informacije kojima raspolažu institucije javne vlasti načelno moraju biti dostupne korisnicima “javnoga servisa”, uz precizno određene iznimke koje se fokusiraju na zakonom propisane slučajeve čiji je cilj zaštita posebnih legitimnih (javnih) interesa.

Time se jednako u političkom smislu ostvaruje ideja narodnog suvereniteta (prema kojoj vlast pripada zajednici državljana koji jednim dijelom njezino izvršavanje povjeravaju ustavno kreiranim institucijama nad kojima zadržavaju pravo nadzora), kao i posebna načela transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti, učinkovitosti i kvalitete.

U državama koje, poput Republike Hrvatske, usvajaju određeni jači oblik decentralizacije javne vlasti, pitanje transparentnosti na lokalnoj i regionalnoj razini, a s obzirom na iznimno blizak odnos građana (korisnika)

i institucija, poprima osobito značenje.<sup>1</sup> U tom smislu, pravo na pristup informacijama je vrlo važan indikator postojanja ili nepostojanja takve transparentnosti kojeg je moguće prilično kvalitetno pratiti i analizirati, što je ponajprije posljedica njegove precizne pravne regulacije.<sup>2</sup>

S druge strane, čini se da je nakon gotovo osam godina primjene Zakona o pravu na pristup informacijama moguće izvoditi konkretnije opće zaključke u navedenom području, a samim time i identificirati potencijalne probleme u interpretaciji i implementaciji Zakona te slijedom toga, dakako, formulirati i određene preporuke i prijedloge za daljnji razvoj toga koncepta. Analiza koja slijedi podijeljena je u dva osnovna dijela. U prvome (“2. ocjena trenutnog stanja”) daje se sumarni prikaz najvažnijih analiza primjene ZPPI-ja, izrađenih od strane nadležnih državnih tijela i nevladinog sektora. U drugome dijelu (“3. prijedlozi i preporuke”) pokušava se definirati najznačajnije karakteristike prava na pristup informacijama u njegovoj specifičnoj hrvatskoj razvojnoj perspektivi.

## 2. Ocjena trenutnog stanja

Opća ocjena trenutnog stanja u pogledu primjene Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini može se izvesti iz dosadašnjih analiza koje su u tom segmentu provedene na dva relevantna načina. Prvi prikaz proizlazi iz službenih izvješća o provedbi ZPPI-ja koja su izradila državna tijela zadužena za nadzor nad provođenjem Zakona (Središnji državni ured za upravu, odnosno Ministarstvo uprave), a drugi iz rezultata istraživanja koje je provela udruga GONG u okviru projekta pod nazivom LOTUS iz 2009. godine.

---

<sup>1</sup> U tom smislu, vidi načelo broj 4. u okviru “Strategije za inovaciju i dobru vladavinu na lokalnoj razini” Vijeća Europe. Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12\\_principles\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12_principles_E.pdf), pristup 21. srpnja 2011.

<sup>2</sup> Pravo na pristup informacijama na razini lokalne ili regionalne vlasti zajamčeno je posebnim pravnim izvorima u nizu država. Vidi o tome u: Vleugels, R., *Overview of All FOIA Laws*, FRINGE Special, September 20<sup>th</sup> 2010, dostupno na: <http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20sep%2020%202010.pdf>, pristup 20. srpnja 2011.



## 2.1. Službena izvješća državnih tijela<sup>3</sup>

U pogledu općeg stanja vezanog uz primjenu ZPPI-ja na razini cjelokupne Republike Hrvatske, u razdoblju 2004–2009. može se uočiti relativan pad broja ukupno podnesenih zahtjeva za pristup informacijama, ali i određena “stabilizacija” toga broja u posljednjih pet godina.<sup>4</sup> Naime, uz iznimku prve godine primjene Zakona (2004), u kojoj je zabilježen iznimno velik broj upućenih zahtjeva (ukupno 19.600), u svim narednim godinama ta je brojka svedena na otprilike 3.000–4.000 zahtjeva godišnje.

Situacija je slična u pogledu statističkih podataka izvedenih na razini općina, županija i Grada Zagreba, dok se u slučaju gradova općenito broj podnesenih zahtjeva nije smanjivao.<sup>5</sup> U okvirima tih podataka, može se uočiti kako je daleko najveći broj zahtjeva (uglavnom više od 90%) prihvaćen. Uzorak analize, međutim, ne odražava cjelokupno stanje stvari, s obzirom da značajan broj tijela javne vlasti institucijama nadležnima za nadzor nad provođenjem ZPPI-ja nije dostavio relevantne podatke.<sup>6</sup>

Opća metodologija analize podataka u **kvantitativnom smislu**, kako su je izradila državna tijela nadležna za nadzor nad provedbom ZPPI-ja, u osnovi sadržava sve relevantne indikatore i slijedi ono što u istom smislu zahtijeva i sam Zakon o pravu na pristup informacijama.<sup>7</sup>

U **kvalitativnom smislu**, službena izvješća prikazala su i određeni broj primjera iz same prakse, ali to ni u kojem slučaju nije cjelovit prikaz stanja stvari i on nije prikladan za izvođenje općih zaključaka u vezi s potrebom

<sup>3</sup> Kao relevantni izvori za ovaj dio procjene, na ovom se mjestu koriste podaci sadržani u izvješćima koja su sastavili Središnji državni ured za upravu i Ministarstvo uprave za 2007, 2008. i 2009. godinu.

<sup>4</sup> Ovi se podaci odnose na sve upućene zahtjeve i obuhvaćaju sva tijela javne vlasti, a ne samo ona na lokalnoj i područnoj razini.

<sup>5</sup> Podaci u ovom segmentu odnose se na razdoblje od 2006. do 2009. godine.

<sup>6</sup> Ovo je jednako vidljivo kako iz samih izvješća državnih tijela (Središnji državni ured za upravu i Ministarstvo uprave), tako i iz analize koju je izradio GONG koji, npr., u osvrtu na službeno izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2009. godinu navodi kako je, od ukupno otprilike 4.000 tijela javne vlasti, podatke u 2009. godini dostavilo samo njih 688, a u 2008. godini njih 748, što je manje od ¼ cijelog broja. Slično tome, GONG navodi kako podaci iz službenih izvješća nisu potpuno točni te ističe da ukupan broj upita javnim tijelima na koje se odgovor dobiva na vrijeme i sukladno Zakonu ne prelazi 50% broja svih upućenih upita. U svakom slučaju, ZPPI propisuje kako su sva tijela javne vlasti dužna Agenciji za zaštitu osobnih podataka (AZOP-u) najkasnije do 31. siječnja dostaviti podatke o provedbi Zakona za prethodnu godinu. AZOP potom prosljeđuje cjelokupno izvješće Hrvatskome saboru.

<sup>7</sup> Vidi članak 25. ZPPI-ja te metodologiju prikupljanja podataka izrađenu za potrebe sastavljanja službenih izvješća.

unifikacije upravne prakse postupanja na razini tijela lokalne i područne samouprave.

S druge strane, službena izvješća navode karakteristične kategorije informacija koje su korisnici najčešće tražili. Te kategorije uključuju sljedeće:

**Ad 1) Općine:** informacije vezane uz rad upravnih tijela općina i rad komunalnih poduzeća u vlasništvu općina, o izvršavanju proračuna, o pojedinim rashodima općina, preslike akata općina (npr. statuta i poslovnika općina), zapisnika sa sjednica općinskih vijeća i poglavarstava, uvidi u dokumente općina (npr. u ugovor o zakupu poljoprivrednih zemljišta), dokumenti vezani za tvrtke s područja općina, prostorni planovi općina, ugovori o djelu, podaci vezani za predstavnike nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima općina, podaci o broju zaposlenih prema kvalifikacijskoj strukturi, podaci o korisnicima subvencija za poljoprivredu, podaci o dječjim igralištima, podaci o stanogradnji.

**Ad 2) Gradovi:** informacije o popisima počasnih članova gradova, informacije o komunalnim poslovima, natječajima, koncesijama, zakupima javnih gradskih površina, o broju zahtjeva za izdavanje akata o gradnji, o prijedlozima urbanističkih planova, o prihodima i rashodima gradova, o iznosima sredstava danih političkim strankama tijekom kalendarske godine, o financiranju općih i javnih službi gradova, o planiranim proračunskim sredstvima za rad predstavničkih i izvršnih tijela, o plaćama i dnevnicama lokalnih službenika i dužnosnika, o vlasništvu gradova u vezi s poslovnim prostorima, zemljištima i stanovima, kao i preslike akata (statuti i poslovnici, proračun, zapisnici sa sjednica pojedinih tijela).

**Ad 3) Županije:** informacije o ostvarenim prihodima od poreza, o rashodima, o izdanim građevinskim dozvolama, plaćama dužnosnika, o poslovanjima tvrtki na području županija, o financiranju političkih stranaka, o nekretninama u vlasništvu stranih državljana, o brizi za beskućnike, o potporama za umirovljenike, kao i preslike određenih pravnih akata.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Na ovom su mjestu navedeni ilustrativni primjeri traženih kategorija informacija sadržani u izvješću o provedbi ZPPI-ja za 2009. godinu.

## 2.2. Istraživanje GONG-a u okviru projekta LOTUS

U fokusiranom kontekstu transparentnosti javne vlasti na lokalnoj razini, dosada najcjelovitije istraživačko izvješće u Hrvatskoj izradio je GONG, u suradnji s Udrugom gradova (uz potporu EU u sklopu PHARE programa) u okviru projekta pod nazivom **LOTUS (Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava)**.<sup>9</sup> Istraživanje je provedeno tijekom ožujka i travnja 2009. godine, u uzorku koji je obuhvatio svih 556 jedinica lokalne samouprave (127 gradova i 429 općina). U analitičkom smislu, istraživano je sljedećih pet dimenzija transparentnosti lokalne samouprave: 1. javnost sjednica vijeća/skupštine; 2. javnost odluka jedinica lokalne samouprave (JLS); 3. suradnja sa civilnim društvom; 4. poštivanje Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI); 5. ustroj mjesne samouprave.

U metodološkom pogledu, ovakva razdioba može se svesti na dvije ključne dimenzije. Prva je neposredno vezana uz pojam **transparentnosti** i u svojoj biti obuhvaća cjelokupan koncept prava na pristup informacijama u širem smislu (javnost sjednica vijeća/skupštine, javnost odluka jedinica lokalne samouprave i primjena ZPPI-ja u užem smislu). Druga je neposredno vezana uz koncept određenog modaliteta **aktivne participacije građana** u lokalnom demokratskom procesu (suradnja s civilnim društvom i ustroj mjesne samouprave).<sup>10</sup>

Od tih dviju ključnih dimenzija, za neposredni pojam transparentnosti primarno je bitna ona prva. Nadalje, ona zapravo predstavlja određeno sinergijsko jedinstvo, s obzirom da su segmenti analize u toj domeni svedivi na cjelokupan koncept prava na pristup informacijama u širem smislu koji, u svojoj pravnoj dimenziji, podrazumijeva dva osnovna modaliteta dobivanja informacija: pristup u okvirima pravno formaliziranog postupka iniciranog upućivanjem specificiranog zahtjeva s jedne, te pristup putem primjene mjera

<sup>9</sup> Vidi: [www.gong.hr](http://www.gong.hr), pristup 16. srpnja 2011.

<sup>10</sup> U obrazloženju primijenjene metodologije rada, autori GONG-ova izvješća navode kako analiza u kontekstu pitanja suradnje s civilnim društvom i ustroja mjesne samouprave upućuje na "šire shvaćanje transparentnosti, kao otvorenosti cjelokupnog procesa donošenja odluka". Problem odgovarajućih shema aktivne participacije građana, međutim, općenito bi svakako uključivao i određenu procjenu modela reprezentativne demokracije (izborni sustav), kao i procjenu primjene institucija neposredne demokracije (npr., lokalni referendum) na lokalnoj razini. Iz ovoga proizlazi i opravdanje da se u narednom tekstu analiza fokusira ponajprije na pitanja koja su neposredno vezana uz pojam transparentnosti, a odnose se na prvu ovdje navedenu ključnu dimenziju.

tzv. aktivnog objavljivanja informacija, s druge strane.<sup>11</sup> U tom smislu, pitanje javnosti sjednica i odluka tijela jedinica lokalne samouprave izravno bi pripadalo domeni aktivnog objavljivanja informacija, kako je ono definirano ZPPI-jem. Također, transparentnost u tom smislu eksplicitno je propisana i **Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**.<sup>12</sup>

Na osnovi ovako postuliranog metodološkog pristupa, potrebno je dalje uočiti koji su specificirani indikatori analize korišteni u svakoj od pojedinih dimenzija.

**Ad 1)** U dimenziji pod nazivom “**javnost sjednica vijeća**” korišteni su sljedeći indikatori: 1. Aktualni sat definiran poslovnikom ili statutom; 2. Dnevni red je dostupan uoči sjednice; 3. Dostava materijala vijećnicima uoči sjednice definirana Poslovnikom/Statutom; 4. Javnost rada razrađena u Statutu ili Poslovniku; 5. Jedan ili više zapisnika sjednica vijeća u zadnjih šest mjeseci objavljeni na internetu; 6. Jedno ili više priopćenja sa sjednica vijeća u zadnjih šest mjeseci objavljeno na internetu; 7. *Live stream* ili cjelovita snimka barem jedne sjednice u zadnjih šest mjeseci (video ili audio) na internetu; 8. Mediji su nazočili posljednjoj sjednici vijeća; 9. Najava barem jedne sjednice vijeća u zadnjih 6 mjeseci na internetu; 10. Nakon posljednje sjednice vijeća poslano priopćenje za medije; 11. Objava radnih materijala za sjednicu na internetu; 12. Poslovnik nalaže dostavu materijala uoči sjednice i drugim zainteresiranim stranama mimo vijećnika; 13. Poslovnik/Statut propisuje da se aktualni sat održava na početku sjednice; 14. Pravo praćenja sjednica vijeća imaju i građani; 15. Za posljednju sjednicu vijeća poslan poziv medijima.

**Ad 2)** U dimenziji pod naslovom **javnost odluka JLS** korišteni su sljedeći indikatori: 1. (Grado)Načelnik ima definirano vrijeme za primanje građana; 2. Barem jedna odluka poglavarstva donesena u zadnjih šest mjeseci na internetu; 3. Dodatne informacije o proračunu na internetu; 4. Dostupnost

---

<sup>11</sup> ZPPI u tom smislu u članku 3. stavak 1. točka 4. propisuje: “4) Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo ovlaštenika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije kada za to i ne postoji poseban zahtjev već takvo objavljivanje predstavlja njihovu obvezu određenu zakonom ili drugim općim propisom (u daljnjem tekstu: redovito objavljivanje informacija).”

<sup>12</sup> Vidi članak 37. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (*Narodne novine*, 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09).

GUP-a radi uvida mimo interneta; 5. Dostupnost službenih glasnika (gradski/općinski ili županijski) mimo interneta; 6. Drugi oblici obavještanja o proračunu (2008. ili 2009) mimo interneta; 7. GUP objavljen na internetu; 8. Informacije o javnoj nabavi u posljednjih godinu dana na internetu – izravno ili link na elektronički oglasnik javne nabave; 9. Poslovnik vijeća na internetu; 10. Proračun za 2009. u obliku službenog dokumenta na internetu; 11. Službeni glasnici (gradski/općinski ili županijski) na internetu; 12. Statut grada/općine na internetu.

**Ad 3)** U dimenziji pod naslovom **primjena Zakona o pravu na pristup informacijama** korišteni su sljedeći indikatori: 1. Informacije o pravu na pristup informacijama (izravno navođenje ZPPI-ja) na internetu; 2. Izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakte s građanima na internetu; 3. Kontakt obrazac na internetu; 4. Objavljen katalog informacija na internetu; 5. Telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje.

Rezultati istraživanja provedenih u okviru LOTUS programa vrijedan su metodološki i empirijski doprinos evaluaciji razine transparentnosti u fokusiranom segmentu lokalne samouprave te se stoga preporučuje nastavak takvih aktivnosti. Na ovom je mjestu, međutim, u vezi s navedenim, moguće izvesti nekoliko zaključaka neposredno relevantnih za buduća istraživanja i preporuke.

Najprije, korišteni indikatori u dimenzijama **Javnost sjednica vijeća/skupštine** i **Javnost odluka JLS** prikladno slijede zakonsku osnovu obveze javnosti rada lokalnog predstavničkog tijela, odnosno postupka tzv. redovitog objavljivanja informacija, kako je definirana ZPPI-jem.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> U tom smislu, za pitanje procjene dimenzije **Javnost sjednica vijeća/skupštine** relevantna je **odredba članka 21. ZPPI-ja**, koja propisuje:

“(1) Radi osiguravanja javnosti rada, tijela javne vlasti obvezna su svojim općim aktima utvrditi uvjete pod kojima se omogućava neposredan uvid javnosti u njihov rad.

(2) Tijela javne vlasti obvezna su javnost informirati o:

1) dnevnom redu zasjedanja ili sastanaka i vremenu njihovog održavanja, načinu rada tijela javne vlasti i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad,

2) broju osoba kojima se može istovremeno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja.

(3) Tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad ako se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama koje su izuzete od prava na pristup informacijama prema odredbama ovoga Zakona.”

Nadalje, nešto je drugačija situacija u pogledu analize dimenzije **Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama**, koja je u osnovi razmatrala samo nekoliko bitnih pitanja iz ovog područja. Ta su pitanja svakako vrijedna za stvaranje općenite predodžbe o postojećem stanju stvari vezanom uz primjenu ZPPI-ja, ali postojeći kontekst pravne regulacije toga prava zahtijeva i omogućuje nešto fokusiraniju **kvalitativnu analizu**, koja je ponajprije rezultat recentnog razvoja cijele koncepcije na ustavnom i zakonskom nivou od 2010. godine.<sup>14</sup>

Konačno, dobiveni rezultati istraživanja jasan su pokazatelj “kritičnih točaka” transparentnosti lokalne vlasti u navedenim segmentima te ih je prikladno komparirati s rezultatima analiza državnih tijela u tom području u zadnjih nekoliko godina i na njima graditi normativne smjernice daljnjih istraživanja, kao i preporuka.

U sasvim konkretnom smislu, ti rezultati pokazuju u kakvom su općem odnosu tri navedene relevantne dimenzije: ukupno najbolje rezultate ostvarila je ona koja se odnosi na “Javnost sjednica vijeća”, najlošije “Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama”, dok se dimenzija “Javnost odluka JLS” nalazi na središnjoj poziciji. Takvo stanje stvari, na načelnoj razini, jasno bi upućivalo da je najniža stopa transparentnosti prisutna kada se radi o sasvim konkretnim pitanjima.<sup>15</sup> To ujedno upućuje i na potrebu

---

S druge strane, za pitanje procjene dimenzije **Javnost odluka JLS** relevantna je **odredba članka 20. ZPPI-ja**, koja navodi:

“(1) Neovisno o pojedinačnim zahtjevima kojima se traži ostvarivanje prava na pristup informaciji tijela javne vlasti obvezna su na prikladan način, u službenim glasilima ili na informatičkom mediju objaviti posebno:

- 1) svoje odluke i mjere kojima se utječe na interese ovlaštenika, s razlozima za njihovo donošenje,
- 2) informacije o svom radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima financiranja,
- 3) informacije o podnesenim zahtjevima, predstavkama, peticijama, prijedlozima, kao i drugim aktivnostima koje su korisnici poduzeli prema tijelu javne vlasti,
- 4) informacije o natječaju i natječajnoj dokumentaciji za javne nabave te izvršavanju ugovora, u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi.

(2) Tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacрта zakona i podzakonskih akata dužna su objavljivati nacрте tih akata te omogućiti ovlaštenicima da se u primjerenom roku o njima očituju. Nacrti zakona i podzakonskih akata, pisana očitovanja korisnika i konačni prijedlozi navedenih akata objavljuju se na način propisan u stavku 1. ovoga članka.”

<sup>14</sup> Vidi: “3. PRIJEDLOZI I PREPORUKE”.

<sup>15</sup> Ovakav zaključak najjasnije proizlazi iz rezultata u dimenziji **Javnosti sjednica vijeća/skupštine**, iz kojih je vidljivo kako su najmanji broj bodova dobili indikatori upravo oni koji se odnose na konkretna pitanja.

da se fokus daljnjih istraživanja premjesti u domenu **kvalitativne analize pojedinačnih predmeta**.

Dodatno, kako je vidljivo iz dosadašnjih analiza provedbe Zakona, karakteristični problemi interpretacije i implementacije javljaju se u sljedećim segmentima<sup>16</sup>:

- a) zahtijevanje od strane tijela javne vlasti da se prilikom upućivanja zahtjeva za pristup informacijama navede razlog traženja informacije;
- b) traženje uplate koja ne predstavlja stvarni trošak ostvarenja prava na pristup informacijama;
- c) nemogućnost kontaktiranja pojedinih tijela putem elektroničke pošte;
- d) povećanje broja tužbi Upravnom sudu Republike Hrvatske (što potencijalno upućuje na činjenicu neujednačenosti prakse na razini nižih tijela, ali širi zaključci u tom bi se smislu mogli izvoditi tek cjelovitim uvidom u praksu toga Suda);
- e) potreba ustroja kataloga informacija i imenovanje službenika za informiranje (prema postojećim analizama Ministarstva uprave, ta su pitanja na razini lokalne i regionalne samouprave u najvećem broju slučajeva riješena, ali bi trebalo inzistirati na njihovu provođenju u svim tijelima javne vlasti);
- f) praksa nejednakog postupanja u vezi s davanjem informacija različitim korisnicima, ovisno o prebivalištu unutar ili izvan područja jedinice lokalne samouprave (naplata većih troškova);
- g) izbjegavanje pružanja informacije pozivom na činjenicu da popis tijela javne vlasti ne navodi konkretno tijelo kojemu je upućen zahtjev;
- h) veća vjerojatnost dobivanja odgovora na pitanja koja se ne odnose na financijsko poslovanje tijela javne vlasti;
- i) nepostojanje posebne institucije nezavisnog povjerenika zaduženog za žalbeni postupak;
- j) nepostojanje eksplicitno zakonski utvrđene obveze provođenja testa javnog interesa;
- k) praksa odbijanja zahtjeva da se uvid u informaciju realizira pravljenjem preslika određene dokumentacije;
- l) nepoštivanje propisanih rokova za dostavu informacije;
- m) nedonošenje rješenja o odbijanju zahtjeva;

---

<sup>16</sup> Prikaz "kritičnih točaka" primjene Zakona o pravu na pristup informacijama na ovom mjestu temelji se na podacima iz službenih izvješća državnih tijela, te GONG-a.

- n) nepoštivanje zakonske obveze prosljeđivanja zahtjeva tijelu koje stvarno raspolaže zatraženom informacijom;
- o) nepravodobno dostavljanje ili nedostavljanje godišnjih izvješća državnom tijelu nadležnom za nadzor nad provedbom Zakona;
- p) traženje podataka koji se u smislu Zakona ne smatraju “informacijom”;
- q) zlouporaba Zakona radi traženja informacija dostupnih temeljem Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o parničnom postupku.

### 3. Prijedlozi i preporuke

#### 3.1. Opći kontekst razvoja prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj

Za prikaz mogućih valjanih prijedloga i preporuka daljnje geneze koncepta prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj potrebno je uzeti u obzir osnovne karakteristike njegova dosadašnjeg razvoja. Taj se razvoj načelno može podijeliti u četiri ključne faze.

Prva faza obuhvaćala je pravnu regulaciju sadržanu u inicijalnoj verziji **Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine**, a svojim je dosegom bila ograničena na jamstva pristupa informacijama za predstavnike medija.<sup>17</sup>

Druga faza (2003–2010) obilježena je usvajanjem prve verzije **Zakona o pravu na pristup informacijama**,<sup>18</sup> koji je u velikoj mjeri proširio opseg i kvalitetu pravne regulacije, uglavnom u skladu s relevantnim međunarodnim standardima u tom području. U bitnome dijelu, ta je verzija Zakona pravo na pristup informacijama zajamčila najširem krugu subjekata (svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba), kao obveznike pružanja informacija definirala je državna tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima, propisala izuzetke od prava na pristup u relativno restriktivnom obliku, obvezala tijela javne vlasti na provođenje tzv. postupka “redovitog objavljivanja informacija” te regulirala pravo žalbe i sudbene zaštite. Ključni nedostatak ove verzije Zakona, međutim, bio je sadržan u činjenici što njome nije pravno propisan fundamentalni element cjelokupnog koncepta, tzv. test javnog interesa.

---

<sup>17</sup> Ustav Republike Hrvatske (*Narodne novine*, 56/90).

<sup>18</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama (*Narodne novine*, 172/03).



Treću fazu razvoja (2010–2011) karakteriziraju znatna poboljšanja, kako na ustavnoj tako i na zakonskoj razini pravne zaštite. U pogledu prvoga, posljednje izmjene **Ustava Republike Hrvatske** konstitucionalizirale su pravo na pristup informacijama u obliku koji je već bio propisan Zakonom, a u vezi s time eksplicitno je potvrđena i obveza poštivanja načela razmjernosti ograničenja toga prava.<sup>19</sup> U pogledu drugoga, izmjenama i dopunama Zakona uvedene su tri najvažnije novine:

- krug **tijela javne vlasti proširen** je i na *...pravne osobe čiji su programi ili djelovanje zakonom utvrđeni kao javni interes te se u cijelosti ili djelomično financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo;*
- uveden je **test javnog interesa**, odnosno **načelo razmjernosti**<sup>20</sup>;
- uveden je novi put pravne zaštite u pogledu mogućnosti ulaganja **žalbe** Agenciji za zaštitu osobnih podataka.

Četvrta faza razvoja je ona koja tek treba uslijediti i svakako bi trebala biti usmjerena prema usvajanju najboljih standarda u provođenju prava na pristup informacijama, kako su oni definirani međunarodnim pravnim izvorima te relevantnim tumačenjima, a kako je objašnjeno u tekstu koji slijedi.

### 3.2. Specifičan kontekst primjene ZPPI-ja na lokalnoj i regionalnoj razini

U cjelokupnom navedenom kontekstu valja naglasiti da je pravo na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj regulirano jedinstvenim pravnim aktom kojeg je donio Hrvatski sabor, što ujedno znači da materija koja se njime uređuje nije predmet regulacije u okvirima samoupravnog djelokruga

<sup>19</sup> Promjena Ustava Republike Hrvatske (*Narodne novine*, 76/10). Načelo razmjernosti ograničenja pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda u ustavni je dokument uvedeno još 2000. godine.

<sup>20</sup> U skladu s time, prema postojećem rješenju, izuzeci od prava na pristup informacijama više nisu nužno apsolutne kategorije, već ovise o pravilnom provođenju postupka tzv. “balansiranja” između prava na pristup s jedne, te prava na zaštitu tajnosti s druge strane. Iako se ni kod načela razmjernosti niti kod testa javnog interesa ne radi o potpunim novinama za hrvatski pravni sustav, s obzirom na njihovo eksplicitno uvrštavanje upravo u ovaj kontekst, riječ je zapravo o bitnoj novini čija pravilna primjena ovisi o vrlo preciznom tumačenju njihova značenja, kako u okvirima domaćega, tako i međunarodnoga pravnog poretka.

općine, grada ili županije. Izravna posljedica te okolnosti, međutim, jest ta da bi standardi interpretacije i implementacije ZPPI-ja koji vrijede općenito, analogno (*mutatis mutandis*) trebali vrijediti i za njegovu aplikaciju na lokalnoj ili regionalnoj razini.<sup>21</sup>

Ta se činjenica najjasnije očituje u središnjem “problemskom dijelu” samoga Zakona, onome koji se odnosi na **definiciju mogućih izuzetaka** od prava na pristup informacijama. Prioritet u tom segmentu svakako pripada onim informacijama koje se odnose na zaštitu osobnih i tajnih podataka, ali uz bitnu distinkciju koja proizlazi iz toga što se tajnim podacima mogu smatrati i oni koji su na taj način definirani ne samo zakonom, već i drugim općim aktom. Na taj način, klasifikacija određenim stupnjem tajnosti vezana je i djelokrugom drugih (lokalnih i regionalnih) tijela, a ne samo onog zakonodavnog, u čemu se može tražiti i potreba određene unifikacije u načinima postupanja.<sup>22</sup>

U pogledu ostalih zakonski definiranih slučajeva izuzeća od objave informacija, situacija varira te se u tom segmentu mogu pronaći kako one kategorije izuzetaka čija definicija može, tako i one kategorije čija definicija ne može ovisiti o dispoziciji tijela na razini lokalne i područne samouprave. Mogući primjeri prvih obuhvaćaju izuzetke koji se odnose na *učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje ... upravnog ili drugog pravno uređenog postupka*, zatim na obavljanje poslova upravnog nadzora te svakako na zaštitu prava intelektualnog vlasništva, dok se primjeri drugih odnose na vođenje sudskog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne, provođenje upravnog nadzora te nadzora zakonitosti, kao i postupaka u vezi s predistražnim i istražnim radnjama.<sup>23</sup>

U konkretnom smislu, nadalje, što se tiče potrebe primjene unificiranih standarda postupanja po ZPPI-ju na lokalnoj i regionalnoj razini, valja također voditi računa da se po definiciji koncepta lokalne i regionalne samouprave tijela javne vlasti na tom nivou nalaze u bitno “bližem” odnosu prema građanima, odnosno korisnicima, što bi trebalo značiti i određenu “relaksaciju” postupanja, *in favorem* upravo tih korisnika, odnosno radi

---

<sup>21</sup> U tom je smislu bitno istaknuti kako ZPPI ne kreira supstancijalne distinkcije u pogledu standarda koji bi vrijedili za pojedina tijela javne vlasti, već svima jednako nameće iste obveze.

<sup>22</sup> To se osobito odnosi na pojam “poslovne tajne”, kako je ona definirana Zakonom o tajnosti podataka. O korelacijama prema drugim oblicima izuzetaka od prava na pristup informacijama koji bi mogli biti relevantni na lokalnoj i regionalnoj razini, vidi tekst u nastavku.

<sup>23</sup> Vidi članak 8. ZPPI-ja.

što veće transparentnosti javne vlasti upravo u tom segmentu.<sup>24</sup> **Ta bi konstatacija mogla ujedno voditi prema postulaciji određenog posebnog normativnog načela primjene koncepta pristupnosti informacijama na lokalnom i regionalnom nivou.**

U metodološkom smislu potrebno je istaknuti i dvije posebne poveznice prema mogućnostima analognog tumačenja i primjene koncepta prava na pristup informacijama na lokalnoj i regionalnoj razini.

Prva od njih vezana je uz činjenicu da **Konvencija o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe**, jednako kao i hrvatski ZPPI, u definiciju tijela javne vlasti eksplicitno uvrštava i *tijela na regionalnoj i lokalnoj razini* te (moguća opcija prema opredjeljenju određene države stranke te Konvencije) *fizičke i pravne osobe, u mjeri u kojoj one obavljaju javne ovlasti ili raspoložu javnim sredstvima, sukladno nacionalnom pravu.*<sup>25</sup> S obzirom, međutim, da ta Konvencija zbog nedovoljnog broja ratifikacija još nije stupila na snagu<sup>26</sup>, njezin je praktičan doseg u ovom smislu još uvijek ograničen, ali o njemu svakako valja voditi računa u budućnosti.

Druga osobito važna poveznica proizlazi iz, za Republiku Hrvatsku u ovom trenutku iznimno važne, činjenice sličnosti rješenja koja su prisutna u hrvatskom ZPPI-ju i onih koja su sadržana u primarno relevantnom dokumentu Europske unije, **Regulativi 1049/2001.**<sup>27</sup> To se ponajprije odnosi upravo na kategoriju mogućih **izuzetaka** od prava na pristup informacijama, kao i na obvezu primjene tzv. **testa javnog interesa** za dokumente koji sadržavaju određene vrste informacija. U tome se svakako trebaju tražiti određena relevantna iskustva koja su dosad nastala kao rezultat djelovanja europskih institucija, bez obzira na bitno različite doseg primjene tih dvaju dokumenata u pogledu obvezanih institucija<sup>28</sup>, a koja valjano mogu pridonijeti anticipaciji mogućeg razvoja prakse u okvirima hrvatskoga pravnog poretka, uključujući i onu na lokalnoj i regionalnoj razini.

<sup>24</sup> Tako i Europska povelja o lokalnoj samoupravi; vidi: Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (*Narodne novine*, 14/97, 2/07, 4/08, 5/08).

<sup>25</sup> Vidi članak 1. Konvencije o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe.

<sup>26</sup> Vidi: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>, pristup 20. srpnja 2011.

<sup>27</sup> Vidi: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf), pristup 20. srpnja 2011.

<sup>28</sup> U tom pogledu valja istaknuti kako se Regulativa 1049/2001 Europske unije odnosi na tri središnja tijela te organizacije, Europski parlament, Europsku komisiju i Vijeće Europske unije. Materijalno-pravne odredbe i način postupanja propisani tim dokumentom, međutim, korespondiraju onome što je u bitnom dijelu propisano hrvatskim ZPPI-jem, iz čega proizlazi i opravdanost analogije tumačenja, u određenoj mjeri.

Konačno, zasebno uvođenje **testa razmjernosti** u ZPPI kroz izmjene i dopune iz 2010. godine otvara dodatnu mogućnost analognih tumačenja njegove primjene na lokalnoj i regionalnoj razini, a u odnosu na, u Republici Hrvatskoj, već izgrađenu praksu od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske temeljem članka 16. hrvatskoga Ustava.

### 3.3. Relevantne domaće i komparativne institucije i dokumenti

Na sasvim načelnom smislu, moguće je izdvojiti više osobito važnih “referentnih” dokumenata i institucija čija praksa interpretacije i implementacije može poslužiti u cilju izgradnje većeg stupnja pravne sigurnosti i transparentnosti na lokalnom i regionalnom nivou.

U pogledu primarno relevantnih pravnih izvora, tu se mogu navesti: **Ustav RH** i prateće domaće zakonodavstvo (u prvome redu **Zakon o tajnosti podataka**), **Konvencija o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe**<sup>29</sup>, **Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**<sup>30</sup> te **Regulativa 1049/2001 EU**). S druge strane, relevantna praksa nadležnih institucija uključuje: **Upravni**<sup>31</sup> i **Ustavni sud Republike Hrvatske**<sup>32</sup>, zatim i **Europski sud za ljudska prava**<sup>33</sup>, **Europski sud pravde**<sup>34</sup>, **EU Ombudsmana**<sup>35</sup>, **Europskog nadzornika zaštite podataka**<sup>36</sup> i **Odbor regija EU**<sup>37</sup>.

U vezi s navedenim, mogu se izdvojiti dvije opće smjernice vezane uz potrebu usvajanja međunarodnih standarda izvedenih na razini **Vijeća Europe** i **Europske unije**, kao i jednu sasvim konkretnu, vezanu uz ključni problem valjane primjene koncepta prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj (**načelo razmjernosti i test javnog interesa**).

---

<sup>29</sup> Vidi: *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, na: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=CM>, pristup 20. srpnja 2011.

<sup>30</sup> Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (*Narodne novine – međunarodni ugovori*, 18/97, 6/99, 8/99, 14/02).

<sup>31</sup> Vidi: <http://www.upravnisudrh.hr/index.php>, pristup 20. srpnja 2011.

<sup>32</sup> Vidi: [www.usud.hr](http://www.usud.hr), pristup 20. srpnja 2011.

<sup>33</sup> Vidi: <http://www.echr.coe.int/echr/>; <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/>, pristup 20. srpnja 2011.

<sup>34</sup> Vidi: <http://curia.europa.eu/>, pristup 20. srpnja 2011.

<sup>35</sup> Vidi: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_en.htm), pristup 20. srpnja 2011.

<sup>36</sup> Vidi: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=en>, pristup 20. srpnja 2011.

<sup>37</sup> Vidi: <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, pristup 20. srpnja 2011.

### 3.3.1. Usvajanje međunarodnih standarda izvedenih na razini Vijeća Europe

U okviru ovoga zadatka, u narednoj bi fazi najprije trebalo inzistirati na što skorijem usvajanju već spomenute **Konvencije o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe**. To je na određeni način specifičan cilj koji se najprije očituje u normativnoj opredijeljenosti Republike Hrvatske da prihvati najširi postojeći opseg relevantne međunarodne pravne regulative u tom području. S druge strane, međutim, navedena Konvencija propisuje niz obveza na strani država koje bi bile izravno važne za daljnju punu i valjanu implementaciju prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj, uključujući i razinu lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>38</sup> Među tim obvezama osobitu pozornost zauzimaju mjere koje se odnose na monitoring provedbe konvencijskih odredaba. Najprije, predviđeno je uspostavljanje posebne grupe eksperata, čije članove predlažu same države i čiji je zadatak da najmanje jednom godišnje analiziraju načine provedbe Konvencije od strane država. Takva analiza obuhvaća procjenu postojećih pravnih rješenja i pripadajuće prakse, kao i razmjenu mišljenja te davanje prijedloga radi unapređenja temeljnih konvencijskih standarda. Nadalje, predviđen je i poseban konzultacijski proces između država članica Konvencije koji u obzir uzima izvještaje grupe eksperata te upućuje posebne prijedloge i preporuke državama članicama, a o svemu izvješćuje i Odbor ministara. Na kraju, Konvencija predviđa sasvim konkretnu obvezu država članica da periodički izvještavaju ekspertnu grupu o poduzetim mjerama u vezi s provedbom konvencijskih odredaba.<sup>39</sup>

S druge strane, čini se kako u Republici Hrvatskoj još nije dovoljno poznata specifična vrijednost koju u mogućim interpretacijama koncepta prava na pristup informacijama ima dosadašnja praksa **Europskog suda za ljudska prava. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temelj-**

<sup>38</sup> U tom je smislu ranije već istaknuto kako ova Konvencija eksplicitno utvrđuje da u definiciji tijela javne vlasti ulaze i tijela na lokalnom i područnom (regionalnom) nivou (članak 1. Konvencije). U načelnom smislu, Konvencija slijedi uobičajenu pravnu logiku kreacije i implementacije ovoga prava, koja je u ovom trenutku prisutna i u Republici Hrvatskoj, kako je to definirano tekstem Ustava i ZPPI-jem. Specifična distinkcija očituje se u tome što se ovdje radi o međunarodnom dokumentu koji dodatno afirmira određene obveze pojedine države i uvodi niz posebnih mjera nadzora, izvješćivanja i analize. Ta okolnost svakako predstavlja određenu "dodatnu vrijednost" za razvoj koncepta u Republici Hrvatskoj.

<sup>39</sup> Članci 11., 12. i 14. Konvencije.

**nih sloboda** u tom pogledu nudi barem dvije osobito važne smjernice. Prvo, iako ona ne sadržava posebnu odredbu u tom smislu, u sudskoj je praksi dosada već postulirano kako je pravo na pristup informacijama posredno vezano uz neka od konvencijskih jamstava.<sup>40</sup> Drugo, načelo razmjernosti čini jedan od centralnih pojmova cjelokupnoga koncepta Konvencije i praksa u tom smislu je već prilično poznata. U oba slučaja, dakle, mogu se pronaći i određene smjernice za daljnji razvoj prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj.

### 3.3.2. Usvajanje međunarodnih standarda izvedenih na razini Europske unije

Kao što je već istaknuto, temeljni važeći dokument slijedom kojeg se ostvaruje pravo na pristup informacijama u okviru Europske unije je **Regulativa 1049/2001**, koja se primjenjuje od 3. prosinca 2001. godine. Tijela obvezana tim dokumentom (**Europski parlament, Europska komisija i Vijeće Europske unije**) redovito objavljuju izvješća o njegovoj provedbi koja mogu služiti kao važan izvor informacija za daljnji razvoj prakse u Republici Hrvatskoj.<sup>41</sup>

Također, sama Regulativa propisuje obvezu provođenja testa javnog interesa, dakle upravo onaj element koji se prikazuje kao centralni problemski dio novog rješenja uvedenog u hrvatski ZPPI njegovim izmjenama i dopu-

---

<sup>40</sup> Relevantna praksa u tom smislu ističe članke 3., 6., 8. i 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. O pravu na pristup informacijama u sklopu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, između ostaloga, vidi: Hins, W. i Voorhof, D., *Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights*, *European Constitutional Law Review*, 3(2007), str. 114-126.; Gardašević, Đ., *Pravo na pristup informacijama u sklopu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Informator*, br. 5351. (2005), str. 1-3; Smerdel, B. i Gardašević, Đ., *The Notion of Security and Free Access to Information: Creation and Development of the Right of the Public to Know in European and Croatian Jurisprudence*, *Politics in Central Europe*, *The Journal of the Central European Political Science Association*, vol. 2, No. 2, winter 2006/07, str. 24-37. Za daljnje mogućnosti ustavne interpretacije prava na pristup informacijama, vidi također: Smerdel, B., *Ustavna osnova prava javnosti na informaciju*, *Informator*, br. 5527, str. 1-2.

<sup>41</sup> Vidi: [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm) (Europska komisija); <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/information/report.htm?language=EN> (Europski parlament); <http://www.consilium.europa.eu/documents/policy-regarding-access-to-council-documents/basic-texts-on-transparency.aspx> (Vijeće Europske unije), pristup 20. srpnja 2011.

nama od 2010. godine. Test javnog interesa, međutim, provodi se samo u slučajevima koji obuhvaćaju objavljivanje određenog dijela dokumenata (informacija), ali upravo u tom se segmentu može uočiti mogućnost određenih paralela prema onim dijelovima ZPPI-ja koji bi mogli biti od važnosti za primjenu, između ostaloga, i na lokalnoj i regionalnoj razini u Republici Hrvatskoj. Naime, tom kontekstu pripada objavljivanje informacija koje su povezane s: *komercijalnim (poslovnim, tržišnim) interesima fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo, sudskim postupcima i pravnim savjetovanjem, svrhom provođenja inspekcija, istraga i revizija* te internim dokumentima institucija koji služe u postupku donošenja odluka.<sup>42</sup>

Praktičan doseg i potencijal u pogledu mogućnosti analognog tumačenja standarda primjene ove Regulative u vezi s hrvatskim ZPPI-jem su međutim i znatno širi od toga, s obzirom da Regulativa općenito sadržava vrlo slična rješenja onima koja postoje na razini domaćeg Zakona. Štoviše, osim navedenih izvješća triju europskih institucija, dosadašnja je praksa **Europskog suda pravde** u posljednjih deset godina producirala više odluka koje su od izravne važnosti za hrvatsku praksu.<sup>43</sup>

### 3.3.3. Načelo razmjernosti i “test javnog interesa”

Fundamentalna smjernica, a time i prijedlog daljnjeg razvoja, međutim, odnosi se na potrebu sistematske analize ključnog elementa cjelokupnog koncepta prava na pristup informacijama, onog koji se odnosi na problematiku konkretnih izuzetaka od toga prava. Kako je već navedeno, karakteristični standard u navedenoj domeni odnosi se na primjenu tzv. **testa javnog interesa** i njemu korelativnog **načela razmjernosti** ograničenja određenog prava ili slobode.

Hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama u tom smislu propisuje obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup inače izuzetoj informaciji, ukoliko je *takvo postupanje u interesu javnosti i nužno za postizanje zako-*

<sup>42</sup> Vidi članak 4. stavke 2. i 3. Regulative 1049/2001.

<sup>43</sup> Sistematiziran i ažuriran (prosinac 2010. godine) pregled sudske prakse Europskog suda pravde u tom kontekstu izložen je u: *Statewatch, Case-Law Summary (EU Access to Documents Regulation), prepared by Steve Peers*, dostupno na: <http://www.statewatch.org/analyses/no-116-eu-case-law-summary-access-regulation.pdf>, pristup 20. srpnja 2011. Vidi također: <http://curia.europa.eu/>, pristup 20. srpnja 2011.

nom utvrđene svrhe te razmjerno cilju koji treba postići.<sup>44</sup> U vezi s time potrebno je dati nekoliko napomena.

Najprije, navedena formulacija predviđa obvezu tijela javne vlasti da u situacijama kada se i radi o zakonom zaštićenim informacijama (tajnost podataka; zaštita osobnih podataka; učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka; izvršenje sudske odluke ili kazne; informacije vezane uz rad tijela koja vrše upravni ili inspekcijски nadzor, odnosno nadzor zakonitosti; pravo intelektualnog vlasništva; informacije vezane uz postupke u predistražnim i istražnim radnjama za vrijeme trajanja tih postupaka<sup>45</sup>) provedu postupak tzv. balansiranja, odnosno procjene odnosa između potrebe zaštite tih informacija s jedne, te potrebe njihove objave u **“javnom interesu”** s druge strane. Takav je zadatak, međutim, bitno određen **načelom razmjernosti** te dodatnim uvjetom: **da objava bude nužna za postizanje zakonom utvrđene svrhe.**<sup>46</sup> Taj posljednji uvjet je zapravo određena derogacija temeljnog standarda Zakona koji propisuje kako *podnositelj zahtjeva nije obvezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji*<sup>47</sup> te bi stoga valjalo inzistirati na njegovu uklanjanju, odnosno usklađivanju s onime što valjana primjena načela razmjernosti zaista zahtijeva.<sup>48</sup> Na tom značenju inzistira i za pravo na pristup informacijama primarno relevantna odredba **Ustava Republike Hrvatske**, koja u svojoj biti predstavlja odgovarajuću smjernicu najprije

---

<sup>44</sup> Članak 8. stavak 4. ZPPI-ja.

<sup>45</sup> Članak 8. stavak 1., 2. i 3. ZPPI-ja.

<sup>46</sup> Istu formulaciju, u kontekstu provođenja sudskog nadzora od strane Upravnog suda Republike Hrvatske, ponavlja i članak 17. stavak 9. ZPPI-ja.

<sup>47</sup> Članak 11. stavak 4. ZPPI-ja.

<sup>48</sup> U tom je pogledu od ključne važnosti istaknuti kako je osnovni smisao načela razmjernosti njegova obvezujuća snaga (i) za zakonodavca, što valja staviti u osnovni koncept pojma temeljnih ljudskih prava i sloboda, shvaćenih upravo kao kategorija koja u svojim osnovnim elementima izmiče mogućnostima “redovite” zakonodavne regulacije, odnosno zahtijeva barem određeni veći stupanj parlamentarnoga konsenzusa. To posljednje je, uostalom, u hrvatskom ustavnopravnom poretku jasno izraženo kroz ustavnu odredbu članka 83. koji, između ostaloga, zahtijeva da se područje ljudskih prava i temeljnih sloboda uređuje kroz posebnu kategoriju tzv. organskih zakona. S druge strane, činjenica jest da članak 16. Ustava Republike Hrvatske propisuje kako se ograničenja prava i sloboda moraju propisati (običnim) zakonom, ali rješenje toga problema neizostavno je vezano uz mogućnosti daljnjeg razvoja ustavne prakse koja bi mogla u obzir, kao normativno načelo, uzeti da ljudska prava i slobode nisu jedinstven pojam, odnosno da u svojem međusobnom odnosu odražavaju određene “relativne vrijednosti”. U svakom slučaju ostaje upitno je li zakonodavac (a ne ustavotvorac) jedini titular koji ima ovlast na ovaj način propisivati dodatne uvjete za primjenu pojma “javnog interesa”. O tome nešto više u narednom tekstu.



zakonodavcu, ali potom i ostalim tijelima javne vlasti koja odlučuju u konkretnim predmetima.<sup>49</sup>

Načelo razmjernosti eksplicitno je propisano člankom 16. Ustava Republike Hrvatske<sup>50</sup> i hrvatski je Ustavni sud u tom području izgradio osnovne parametre prema kojima procjenjuje valjanost ograničenja pojedinih ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>51</sup> U osnovi, ti parametri uključuju analizu koja se svodi na nekoliko posebnih koraka: prvo, ocjenjuje se “prikladnost ograničavajućih pravnih pravila za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja”; drugo, ocjenjuje se jesu li ta pravila “oštrija, odnosno stroža nego što je to neophodno”; te, treće, provodi se postupak tzv. “balansiranja”, odnosno ocjenjuje se ravnoteža između usvojenih ograničavajućih mjera i njihovih posljedica.<sup>52</sup> Na općoj razini, ovakva formula u biti slijedi praksu njemačkog Saveznog ustavnog suda.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Članak 38. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>50</sup> Načelo razmjernosti propisano je i Zakonom o tajnosti podataka te bi valjalo relevantnu praksu u tom pogledu uskladiti s potrebom primjene načela razmjernosti u kontekstu prava na pristup informacijama. Vidi članak 16. Zakona o tajnosti podataka (*Narodne novine*, 79/07).

<sup>51</sup> U tom pogledu, članak 16. Ustava Republike Hrvatske propisuje kako svako ograničenje prava i sloboda mora biti propisano zakonom, zatim da ono mora biti usvojeno radi promicanja određenog legitimnog cilja (načelna odredba članka 16. pritom navodi zaštitu sloboda i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje) te da se mora poštivati načelo razmjernosti, prema kojem “svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.” Također, načelo razmjernosti eksplicitno propisuje i (novi) stavak 4. članka 38. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>52</sup> Za komentare dijela prakse hrvatskog Ustavnog suda u tom području, između ostaloga, vidi: Šernhorst, N., *Pravno uređenje i primjena načela razmjernosti u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 8(2001), str. 231-249; Lukačević-Subotić, Ž., *Primjena načela razmjernosti s osvrtom na Odluku Ustavnog suda broj: U-III-168/1999 i Rješenje Ustavnog suda broj: U-I-951/2000*, Hrvatska pravna revija, 2(2002)10, str. 119-126; Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Informator, br. 5623 (2008), str. 1-2; Krapac, D., *Glede članka “Načelo Načelo proporcionalnosti u novijoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske”*, Informator, br. 5627 (2008), str. 2; Rodin, S., *Odgovor sucu Ustavnog suda Republike Hrvatske, prof. dr. sc. Davoru Krapcu*, Informator, br. 5631 (2008), str. 3; Gerkman-Rudec, R., *Ustavnosudska zaštita načela razmjernosti*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 14(2007), str. 495-513; vidi također: Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50(2000) 1-2, str. 31-53.

<sup>53</sup> Vidi, između ostaloga: Kommers, D. P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London (1997), na str. 46; Currie, D. P., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, The University of Chicago Press, Chicago and London (1994), na str. 20.

S druge strane, test javnog interesa u kontekstu hrvatskoga ZPPI-ja predstavlja novinu uvedenu njegovim izmjenama i dopunama iz 2010. godine, ali se istovremeno radi o kriteriju koji je od ranije poznat u komparativnom, posebno “europskom” pravu.<sup>54</sup> Iako test javnog interesa u svakom slučaju potencijalno može provocirati značajne dvojbe u praktičnoj primjeni, neke osnovne konture njegove valjane aplikacije ipak se mogu detektirati. U tom je smislu jasno kako pojam “javnog interesa” mora imati određene osobito važne kvalitativne značajke, odnosno taj interes svakako mora na određeni način biti od “prevladavajućeg značaja” u odnosu na zaštićeno dobro, što se procjenjuje u svakom konkretnom slučaju u posebnom postupku balansiranja. Također, važna je i karakteristika “javnosti” interesa, odnosno povezanost s određenim “javnim dobrom” (transparentnost institucija općenito), a ne s privatnim interesima individualnih subjekata.<sup>55</sup> Konačno, institucije bi trebale biti obvezane same procjenjivati javni interes za objavom određenih informacija, čak i neovisno o argumentima konkretnih stranaka, što uostalom u jednom ograničenom segmentu propisuje i hrvatski Zakon o tajnosti podataka.<sup>56</sup>

U vezi s navedenim, posebno se mogu istaknuti dva dodatna elementa moguće normativne procjene ili dva prijedloga za razvoj koncepta prava na pristup informacijama na **lokalnoj i regionalnoj razini**.

Prvo, trebalo bi jasno istaknuti kako pravo na pristup informacijama u cjelokupnom kontekstu važećeg Ustava Republike Hrvatske zauzima sasvim specifičnu poziciju. Ono se, naime, nalazi u korpusu tzv. osobnih prava i sloboda te na taj način ima, odnosno trebalo bi imati, posebnu, veću “relativnu” vrijednost u odnosu na prava i slobode koje pripadaju ostalim ustavnim kategorijama, što se ponajprije odnosi na “gospodarska, socijalna i kulturna prava”. Iz toga bi ujedno proizlazilo da se moguća ograničenja

---

<sup>54</sup> Konvencija o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe; Regulatoriva 1049/2001.

<sup>55</sup> O navedenome vidi, npr.: Lehmann, W., *Transparency and Access to Information*, European Parliament, Brussels (2004); *Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Explanatory Report)*, dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>, pristup 21. srpnja 2011; Mrak, A., Klemenc, J., Mišič, K., Pirc-Musar, N. i Bien, S., *Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa istraživanjem o primeni Zakona u praksi*, Američko udruženje pravnika, Inicijativa za vladavinu prava – ABA/CEELI, Beograd, 2007, na str. 35-39; Commission of the European Communities, *Report from the Commission on the Implementation of the Principles in EC regulation No 1049/2001 regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents*, COM(2004)45 final, Brussels, 30. 1. 2004, na str. 24-25.

<sup>56</sup> *Ibid.*; također vidi članak 14. Zakona o tajnosti podataka (*Narodne novine*, 79/07).

toga prava ne smiju provoditi na isti način, dakle primjenom istih standarda, kao i ograničenja ostalih prava i sloboda.<sup>57</sup>

Drugo, sasvim je jasno da bi stupanj transparentnosti na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave, zbog osobito bliske veze između institucija i korisnika u pogledu provođenja mjera u javnom interesu, trebao biti relativno veći nego u nekim slučajevima provođenja mjera na državnoj razini. Iz toga slijede i moguće smjernice daljnjeg razvoja praktične aplikacije načela razmjernosti i testa javnog interesa.<sup>58</sup>

### 3.4. Opće preporuke

Nadalje, ZPPI u odredbi kojom regulira izuzetke od pristupa informacijama navodi više kategorija, od kojih su samo neke od neposredne važnosti za problem transparentnosti javne vlasti na lokalnom i regionalnom nivou (isključene su informacije koje se odnose isključivo na rad državnih tijela). U tom bi pogledu trebalo ustrajati na daljnjoj **klasifikaciji tipičnih informacija** koje se traže od tijela lokalne vlasti. Kako je razvidno iz postojećih analiza primjene ZPPI-ja<sup>59</sup>; tome se zadatku već pristupilo, ali u ovoj je fazi razvoja cijeloga koncepta potrebno izraditi sustavnu i preciziranu analizu na usporednoj razini svih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave. To bi ujedno trebala biti i početna točka identifikacije ključnih problema implementacije i interpretacije koji se javljaju u praksi.

U izravnoj vezi s time stoji i potreba pravodobnog i potpunog izvješćivanja **svih tijela javne vlasti na lokalnoj razini** o provedbi odredaba ZPPI-ja, kako je to definirano odredbom toga Zakona.

Slijedom toga, moguće bi bilo izraditi i prijedloge za **usklađivanje**, odnosno **unifikaciju** relevantne prakse. Kako je vidljivo iz prikaza postojećeg

<sup>57</sup> Ovime se ujedno otvara i znatno šire pitanje ustavne interpretacije na tragu koncepcije ustava kao dokumenta koji izražava određeni "objektivni poredak vrijednosti", odnosno implicira određenu "hijerarhizaciju" pojedinih normi i interesa/ciljeva koji su njime zaštićeni. Tome bi se zadatku u Republici Hrvatskoj moglo pristupiti i općenito, a ne samo u kontekstu prava na pristup informacijama. Ipak, ovo je određeni "preliminarni uvjet" razmatranja vezanih uz problem aplikacije koncepta pristupa informacijama na lokalnom i regionalnom nivou. O pojmu "objektivnog poretka vrijednosti" vidi, npr.: Kommers, D. P., *The Constitutional Jurisprudence...*, *op. cit.*, na str. 47.

<sup>58</sup> Za sličan normativni pristup ovome, vidi: Commission of the European Communities, *Report from the Commission...*, *op. cit.*, na str. 12.

<sup>59</sup> Vidi: "2. Ocjena trenutnog stanja."

stanja stvari, ključna odrednica kreiranja daljnjih smjernica razvoja prava na pristup informacijama u bitnome se odnosi na potrebu **kvalitativne analize** konkretnih problema (kvantitativne analize u tom su smislu samo mogući inicijalni indikator problema). Takva analiza, nadalje, podrazumijeva ne samo procjenu na razini prakse tijela lokalne i područne samouprave, već i na razini tijela zaduženih za nadzor nad provedbom Zakona (Ministarstvo uprave, Agencija za zaštitu osobnih podataka – AZOP), te sudbenih tijela.

Kako je već istaknuto, **Ministarstvo uprave** (odnosno Središnji državni ured za upravu) dosada su godišnje podnosili službena izvješća, ali ona nisu cjelovita i ne predstavljaju nužno reprezentativni uzorak sveobuhvatnog stanja stvari.

**Agencija za zaštitu osobnih podataka** nadležno je drugostupanjsko tijelo za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama tek od 2. siječnja 2011. godine te je u tom smislu realno očekivati da će određeni sustavni prikaz relevantne prakse toga tijela biti moguć tek nakon određenog vremena. Zakonska osnova takva postupanja AZOP-a postoji, ali bi ju bilo korisno dodatno unaprijediti. Naime, ZPPI propisuje da AZOP, između ostaloga, *izvješćuje o pravima korisnika na pristup informacijama uređenim (ovim) Zakonom* (članak 17.a ZPPI-ja). Pored toga, AZOP je dužan prikupiti izvješća svih tijela javne vlasti o provedbi Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja te slijedom toga uputiti vlastito izvješće Hrvatskome saboru, najkasnije do 31. ožujka za prethodnu godinu (članak 25. ZPPI-ja). Takva se izvješća objavljuju, ali njihova praktična korisnost vezana je ponajprije uz primjenu valjane metodologije prikupljanja podataka. U ranijem dijelu teksta već je naznačeno kako se najveći dio analize tih podataka odnosi na kvantitativne parametre procjene, ali ni oni u praksi ne obuhvaćaju nužno sva tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj. Osobita je potreba, međutim, da se na uvid daju i kompletni primjeri konkretnih predmeta koji su se rješavali uz specifikaciju bitnih kriterija postupanja na svim instancama. Riječ je, dakle, o kvalitativnoj analizi koja je predviđena ZPPI-jem<sup>60</sup>, ali je dosada, kako se čini, bila ograničena samo na izdvajanje određenog broja “paradigmatskih” slučajeva, što sasvim sigurno nije dovoljno za potrebe standardizacije ili unifikacije valjane prakse postupanja.

Agencija je inače osnovana kao neovisno tijelo čiji je osnovni zadatak nadzor nad provođenjem Zakona o zaštiti osobnih podataka, ali ovakva

---

<sup>60</sup> Članak 25. ZPPI-ja.

kombinacija nadležnosti ne mora se *a priori* smatrati lošim rješenjem, s obzirom da je poznata i u komparativnom pravu. U bitnome segmentu, ovo je rješenje određeni napredak u odnosu na raniju situaciju u kojoj je Zakonom bilo propisano kako se žalba ima izjaviti čelniku tijela javne vlasti, što je značilo da se efektivno radilo o nekoj vrsti remonstrativnog pravnog lijeka. Tijela lokalne i područne samouprave na taj su način (kao i sva ostala tijela javne vlasti koja su bila definirana kao obveznici prava na pristup informacijama) izgubila jedan dio svoje nadležnosti, ali to ne treba gledati kao rješenje koje bi bilo protivno ideji decentralizacije. Ono što je doista potrebno u vezi s navedenim, odnosi se na potrebu odgovarajuće unifikacije prakse od strane AZOP-a.

**Upravni sud Republike Hrvatske** i dalje ostaje nadležna sudbena instanca u provođenju Zakona o pravu na pristup informacijama, ali na toj su razini prisutni isti problemi kao i kod izrade službenih izvješća Ministarstva, odnosno AZOP-a. Na službenoj web stranici Suda objavljeno je samo nekoliko odluka u vezi s primjenom Zakona, iz čega se ne može dobiti cjelovit uvid u relevantnu sudsku praksu te institucije.<sup>61</sup>

S obzirom da su posljednje promjene Ustava Republike Hrvatske pravo na pristup informacijama eksplicitno uvrstile u glavu koja definira ljudska prava i temeljne slobode, nadležnost hrvatskoga **Ustavnog suda** u tom je segmentu od 2010. godine sada izravna.<sup>62</sup> Taj je problem, međutim, znatno širi ako se u obzir uzme činjenica da cjelokupan koncept prava na pristup informacijama na ustavnopravnoj razini ne mora isključivo biti vezan uz eksplicitno utvrđenje ustavnog dokumenta. U tom je smislu razvijena i praksa **Europskog suda za ljudska prava** koji je to pravo izveo iz nekoliko drugih odredaba Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članci 3., 6., 8. i 10.). Potreba takvih ustavnopravnih interpretacija u Republici Hrvatskoj i dalje je nužna, ali ključni moment u razvoju daljnje prakse bit će usmjeren upravo na izričito određenje sadržano u članku 38. Ustava Republike Hrvatske.

U kontekstu mogućih općih mjera koje bi trebale unaprijediti koncepciju prava na pristup informacijama na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće je izdvojiti više različitih zadataka na kojima bi jednako

<sup>61</sup> Vidi: <http://www.upravnisudrh.hr/index.php>, pristup 21. srpnja 2011.

<sup>62</sup> Za ranija razmatranja u pogledu primjene instituta ustavne tužbe u kontekstu pristupa informacijama, vidi: Rajko, A., *Zaštita prava na pristup informaciji putem ustavne tužbe*, Hrvatska javna uprava, god. 1. (1999), br. 3, str. 473-494.

trebale sudjelovati institucije zadužene za provedbu nadzora nad Zakonom, kao i posebne ekspertne grupe (znanstvena zajednica, sektor nevladinih organizacija)<sup>63</sup>, kao, npr.:

- a) Izrada odgovarajuće sveobuhvatne metodologije analize upućenih i riješenih zahtjeva za pristup informacijama uz precizan prikaz relevantne upravne i sudske prakse<sup>64</sup>;
- b) Uvođenje i primjena suvremene informatičko-komunikacijske tehnologije namijenjene korisnicima koji traže pristup informacijama i službenim osobama u tijelima javne vlasti (npr., baze podataka o relevantnim izvorima vezanim uz upravnu i sudsku praksu);
- c) Uvođenje/distribucija posebnih informacijskih letaka (npr., na internetu) u kojima su sadržani osnovni podaci o pravima i obvezama korisnika prava na pristup informacijama;
- d) Daljnja nastojanja na edukaciji osoba zaduženih za provedbu Zakona, ali i korisnika.

---

<sup>63</sup> U okviru Vijeća Europe izrađeno je više priručnika dobre prakse koji navode relevantne standarde postupanja u pogledu transparentnosti javne vlasti na lokalnom i regionalnom nivou. Smjernice sadržane u tim priručnicima opće su naravi i uglavnom obuhvaćaju načelne kriterije za koje se može utvrditi da su, barem na nominalnoj razini, usvojeni i u Republici Hrvatskoj. Utoliko je i njihova relativna praktična vrijednost za razmatranja na ovome mjestu ograničena, iako su uzeti u obzir. O tome vidi, npr.: *Model initiatives package on public ethics at local level*, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe (2004); *Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level*, Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe (2006); *Public Ethics Benchmarking and Improvement Tool*, Center of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe (2009).

<sup>64</sup> Osim u prvome dijelu ovoga teksta već istaknutih metodologija koje su dosada primjenjivala državna tijela i GONG, ovdje se može istaknuti i poseban pristup koji je izradila grupa studenata politologije zagrebačkoga Fakulteta političkih znanosti. Vidi: *Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj – primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*, Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj – DIM, Zagreb (2006), str. 85-143. Također, od iznimne su vrijednosti kao smjernice u tom smislu i parametri obrade podataka koje u izvješćima o provedbi Regulative 1049/2001 koriste Europska komisija, Europski parlament i Vijeće Europske unije (o tome vidi bilj. 41).