

---

## **KOCKA DO KOCKE – DOBRO JE DOBRO GRADITI**

– modeli organizacije lokalne samouprave –

*Izdavač*  
Razvojna agencija EDA  
Banja Luka  
eda@inecco.net  
www.edabl.org

*Za izdavača*  
Zdravko Miović

*Urednik*  
dr Zdravko Zlokapa

*Lektura i korektura*  
Ivan Jevđović

*Dizajn*  
Nenad Savković

*Kompjuterska priprema*  
Ivan Jevđović

*Štampa*  
GRAFID d.o.o.  
Banja Luka

*Za štampariju*  
Branislav Ivanković

*Tiraž*  
600

Ova publikacija je objavljena uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH.

# KOCKA DO KOCKE

DOBRO JE DOBRO GRADITI

– modeli organizacije lokalne samouprave –

EDA

2007



# RIJEČ IZDAVAČA

Knjiga koju otvarate ima svoju prethodnicu i, istovremeno, prethodi planiranim istraživanjima i publikacijama. Prethodi joj obuhvatna i kompleksna **analiza stanja lokalne uprave i samouprave BiH**, objavljena pod istim naslovom 2005. godine, i **strategija razvoja lokalne samouprave u BiH**, objavljena i konsenzusom podržana od najzainteresovanijih domaćih i međunarodnih aktera 2006. godine. Najprije je analizom ustanovljen problem u temelju, u osnovnom modelu lokalne samouprave, primijenjenom i u jednom i u drugom entitetu: **sukob između vrlo neujednačene teritorijalne strukture, s jedne, i jednoobrazne strukture nadležnosti, s druge strane**. Potom je, u strategiji, rješavanju ovog problema dat prioritet kako bi se stvorila **temeljna pretpostavka za projektovanu suštinsku funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju**. Tako je iniciran odgovarajući projekt koji vodi EDA, razvojna agencija iz Banje Luke, uz podršku Fonda otvoreno društvo BiH.

Koncepcijski, rješavanje temeljnog problema traži promjenu postojećeg teritorijalnog i funkcionalnog modela: u vidu ujednačavanja teritorijalne strukture (usitnjavanjem ili ukрупnjavanjem opština); ili odgovarajuće diferencijacije nadležnosti (između ruralnih i urbanih opština, opština i gradova); ili, istovremeno, uzajamno podešavanje i jednog i drugog, i teritorije i funkcija. Šta izabrati? Odakle početi? Odlučili smo da odložimo eksperimentisanje dok ne proučimo iskustva zemalja sa kojima dijelimo istu nedavnu komunalnu prošlost, a koje su već u „eksperimentalnom stanju“ (Slovenija, Hrvatska i Makedonija), ali i iskustvo Danske, ključnog predstavnika skandinavskog modela „blagostanja“ i zastupnika pragmatičnog pristupa decentralizaciji i organizaciji lokalne samouprave.

„Kocka do kocke – dobro je dobro graditi“ sadrži šest poglavlja. Prvih pet čine studije slučaja zemalja koje su odabrane na osnovu određenih sličnosti i različitosti, a posljednje predstavlja njihov koncepcijski presjek i uvod u naredna istraživanja.

Nije baš pametno, a često nam se u ovoj zemlji dešava, da se za kompleksne probleme prave jednostavna rješenja, te da se eksperimentiše u stvarnosti umjesto na modelu i papiru. U nadi da doprinosimo promjeni ove, po društvo opasne navike, zajedno sa urednikom i autorima koji su predano i kvalitetno uradili svoj posao, uvjereni smo da se objavljivanjem ove knjige pokreće ozbiljna stručna, ali i politička rasprava o ključnim pitanjima razvoja lokalne samouprave u BiH.



## UREĐENA KUĆA – SNAŽNA ZAJEDNICA

Lokalna samouprava u Danskoj	10
Uvod – Osnovni podaci o Danskoj . . . . .	11
Reforma organizacione strukture i raspodjele zadataka javnog sektora . . . . .	13
Pregled opština . . . . .	14
Pregled veličine opština u pojedinim, odabranim evropskim zemljama . . . . .	15
Pregled regiona . . . . .	17
Pregled nadležnosti od 1. januara 2007. . . . .	18
Posebni aspekti . . . . .	20
Lokalna demokratija – rezultati u (samo)upravi . . . . .	26

## MALO, MANJE – ŠTA MOŽE NAJMANJE?

Lokalna samouprava u Sloveniji	36
Uvod . . . . .	37
Podjela opština na gradske, prigradske i ruralne . . . . .	44
Organi opština. . . . .	61
Finansiranje opština . . . . .	63
Upravni kapacitet opštine . . . . .	68
Sistem izbora opštinskih organa . . . . .	71
Unutrašnja decentralizacije opština. . . . .	72
Zaključak . . . . .	76

## MALO, POMALO – KAMO?

Lokalna samouprava u Hrvatskoj	78
Uvod u stanje lokalne samouprave u razdoblju od 1990. do 2007. . . . .	79
Pregled lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj i podjela na županije, gradove i općine . . . . .	88
Primjeri lokalnih jedinica različitih kategorija . . . . .	90
Pregled zakonskih nadležnosti lokalnih jedinica i obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga. . . . .	93
Posebni aspekti . . . . .	100
Umjesto zaključka . . . . .	122

## POKUŠAJ PO POKUŠAJ – ISKUSTVO

Lokalna samouprava u Makedoniji 124

---

Uvod u stanje lokalnih vlasti u Republici Makedoniji u periodu od 1990. do 2007. godine. . . . .	125
Pregled opština i njihova podjela na gradske, prigradske i ruralne opštine . . . . .	137
Primjeri opština iz različitih kategorija. . . . .	140
Pregled zakonskih nadležnosti opština i stepen njihovog izvršenja u analiziranim opštinama . . . . .	142
Posebni aspekti sljedećih kategorija . . . . .	148
Zaključak . . . . .	175

## NEĆE SE SAMO IZGRADITI

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini 178

---

Uvod . . . . .	179
Entiteti, kantoni, opštine... . . . .	180
Teritorija, stanovništvo i razvijenost . . . . .	193
Šta opštine rade, a šta ne rade? . . . . .	199
Međupštinska saradnja . . . . .	202
Decentralizacija samo do nivoa opštine! A šta je ispod? . . . . .	204
Da li je rano za zaključak? . . . . .	206

## KOMPARATIVNI PREGLED LOKALNE SAMOUPRAVE

208

---

Nadležnosti, više ili manje – od čega to zavisi? . . . . .	210
Teritorija i lokalna samouprava . . . . .	212
Lokalni izbori i struktura lokalnih organa vlasti . . . . .	215
Lokalne finansije i trošenje javnih sredstava. . . . .	217

## PRILOZI

221

---

Nadležnosti opština u Bosni i Hercegovini. . . . .	222
Karakteristike zemalja koje su uključene u analizu . . . . .	238
Komparativni prikaz zemalja prema indikatorima upravljanja (Svjetska banka). . . . .	242

## AUTORI

247

---

## LITERATURA

249

---







Драган МИЛИНКОВИЋ

# УРЕЂЕНА КУЋА – СНАЖНА ЗАЈЕДНИЦА

– локална самоуправа у Данској –



## УВОД – ОСНОВНИ ПОДАЦИ О ДАНСКОЈ

Данска је најстарија краљевина на свијету. То је острвска држава од 43.094 км<sup>2</sup>, а састоји се од полуострва Jylland и 474 острва, од којих су највећа: Sjælland, Fyn, Lolland, Falster и Bornholm. Фарска острва и Гренланд су дио Данске, али имају самоуправу (аутономију) и нису дио Европске уније (надаље: ЕУ) и Европске економске области сарадње, тј. Уговора ЕУ с Краљевином Норвешком, Републиком Исландом и Кнежевином Лихтенштајном, те стога неће бити обухваћени у овом раду.<sup>1</sup> Закони које доноси Народна скупштина Данске (Folketinget), по правилу, не важе за Фарска острва и Гренланд, али се њихово дејство може проширити и на њих.

Дански устав (Grundloven) је донесен 5. јуна 1849. године<sup>2</sup>, а мијењан је 1866, 1915. те посљедњи пут 5. јуна 1953.

Данске општине тако имају коријен далеко уназад у историји, јер Устав из 1849. године, у поглављу VIII (некад §96, а данас §82) о слободама и правима, садржи одредбу о општинској (само)управи: „Право општина да под државним надзором самостално управљају својим пословима уређује се

<sup>1</sup> Министарство за науку, технологију и развој, [www.workindk.dk](http://www.workindk.dk)

<sup>2</sup> Датум се слави као Дан уставности Данске и крај самовлашћа.

законом“. То значи да законодавац одређује, у оквиру широких граница, садржај општинске (само)управе, како у погледу задатака који се додјељују или налажу општинама, тако и у погледу утврђивања граница неписаних (обичајних) општинских послова. При томе, није могуће потпуно укинути општинску (само)управу.

Становништво у Данској.

	Изражено у:	1990. година	2000. година	2006. година
Број становника 1. јануара	милионима	5,14	5,33	5,43
Досељеници и њихови потомци	процентима	4,2	7,1	8,5
Из западних земаља	процентима	2,2	4,8	6,0

Извор: Danmarks Statistik: „Danmark i tal 2007“, [www.dst.dk/Statistik/ags/DKital.aspx](http://www.dst.dk/Statistik/ags/DKital.aspx)

Њемачка национална мањина (Nordschleswigere) једина је призната и чини је 15.000–20.000 људи настањених на југу полуострва, Sønderjylland-у.<sup>3</sup>

Службени језик је дански, енглески језик користе готово сви, а дио становника користи и њемачки језик. Дански, норвешки и шведски језици су врло слични, те се њихови говорници могу међусобно разумјети.

Службена вјера је лутеранска (95% становника) и спроводи је Народна црква (Folkekirken). Осталих хришћана има 3%, док муслимана има 2%.<sup>4</sup>

Новчана јединица је данска круна (надаље: дкр.), јер Данска, иако чланица ЕУ, није дио Евро-сарадње/зоне, због тако изражене воље на општенародном гласању 28. септембра 2000: од 87,6% изашлих гласача, 53,2% било је против.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> [www.landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller\\_20Bestand/StK/Information/Grenzregion\\_\\_SH\\_\\_DK/RegionSyddanmarkSchleswig\\_\\_DK.html](http://www.landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/StK/Information/Grenzregion__SH__DK/RegionSyddanmarkSchleswig__DK.html) и Министарство унутрашњих послова и здравства: [www.im.dk/im/site.aspx?p=238](http://www.im.dk/im/site.aspx?p=238)

<sup>4</sup> [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/da.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/da.html)

<sup>5</sup> [www.eu-oplysningen.dk/dkeu/dk/afstemninger/afstemning/2000/](http://www.eu-oplysningen.dk/dkeu/dk/afstemninger/afstemning/2000/)

## РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИОНЕ СТРУКТУРЕ И РАСПОДЈЕЛЕ ЗАДАТАКА ЈАВНОГ СЕКТОРА

Реформом јавног сектора из 1970. смањен је број општина на 275 и срезова на 14. Њом су задаци преуређени и држава је прерасподијелила терет на општине и срезове који су добили већи утицај и већи број задатака. Од тада се јавни сектор све више децентрализује.

Последња реформа јавног сектора ступила је на снагу 1. јануара 2007. и донијела обимне промјене. Она се састоји од три главна елемента:

1. установљена је нова мапа (само)управе од 98 општина. Умјесто 271 досадашње општине и 5 региона, колико их је било до тада;
2. извршена је нова расподјела задатака;
3. обављена је реформа финансирања и уједначавања.

Дотадашња расподјела задатака у више области није била сврсисходна, а општине и срезови нису били довољно велики да извршавају законом додијељене задатке, итд.

Поред претходних политичких договора, јесени 2004. године припремљен је читав низ закона и уредби ради спровођења реформе јавног сектора. Циљ је био да се што је прије могуће дође до правне основе за практичне припреме спровођења реформе. Тако је Народна скупштина Данске усвојила преко 70 закона који обухватају преко 14 различитих министарских области. Том приликом је Министарство унутрашњих послова и здравства израдило највећи број приједлога закона – двадесет три.

Циљ реформе је да се задржи и усаврши демократски управљан јавни сектор, гдје је успостављен солидан темељ за даљи развој данског друштвеног благостања. Тако је јавном сектору још више омогућено да настави дугу традицију друштвене бриге о најрањивијима и улагања у људе и будућност. Зато ће се у будућности штитити децентрални модел, као обиљежје Данске, стварањем одговорних, одрживих и снажних јединица које ће Данцима омогућити благостање. При томе, општине и региони ће моћи да добију већу слободу дјеловања у локалном уређењу извршавања задатака, и то на кохерентнији начин.

Веће општине пружају могућности за боље рјешавање задатака. Помоћу више задатака постављених на мјесном нивоу ојачава се демократија, јер се већи број политичких одлука доноси локално и ради се на ширењу владавине народа. На тај начин, грађани су активно укључени у одлучивање. Дакле, општине треба да нађу нове облике за укључивање грађана и корисника у мјесно одлучивање.

Држава утврђује опште оквире, а општине имају надлежност за директне, на грађане усмјерене задатке, и тако постају грађанима и предузећима главни улаз у јавном сектору. Региони постају одговорни за здравствени сектор и рјешавање већих задатака пословања за општине те чине погон регионалног развоја (упореди даље под: „Преглед надлежности од 1. јануара 2007“). Број нивоа за расписивање пореза се с три смањује на два.

Посебан изазов и даље биће осигуравање садржаја и квалитета у јавном спровођењу задатака, гдје су стручно добродјелујуће општине главни учесници у општинском извршавању задатака. Зато ће се у продужетку реформе тежити ка реформи квалитета, која ће обезбиједити да се нови организациони оквири испуне квалитетним рјешењима и која ће полазиште имати у потребама и жељама грађана.

## ПРЕГЛЕД ОПШТИНА

Политички преговори о новој мапи (само)управе су значили да је далеко највећи дио локалних приједлога одобрен без услова, да се у 24 „старе“ општине одржало гласање прије одобравања, да је посредник у осам општина/ подручја доставио допунску основу за одлучивање прије одобравања, и да је министар унутрашњих послова и здравства започео разматрања с три „старе“ општине о конкретнијим условима за уједињавање. Након тога, нова мапа са 98 општина створена је од 65 сједињених општина, 11 дотадашњих општина које су се подијелиле на основу резултата локалних гласања, као и 33 непромијењене општине, од којих седам општина има испод 20.000 житеља, те стога се свих седам општина укључују у обавезне сарадње – пет од тих седам општина су острвске општине.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Министарство унутрашњих послова и здравства: „Kommunalreformen – kort fortalt“, 1. економска канцеларија у истом министарству, Копенхаген, 2005, стр. 12-15.

Општине су након реформе јавног сектора битно веће од некадашњих, када је, примјера ради, од 271 општине 206 имало испод 20.000 житеља. Просјечна величина општина је порасла са непуних 20.000 житеља прије реформе, на око 55.000 након ње. Највећи дио општина прије реформе чинила је група од 5.000 до 9.999 житеља, тј. 42%, а затим је слиједила група општина од 10.000 до 19.999 житеља, тј. 28%. Након реформе то је промијењено, па се највише општина налази у групи од 30.000 до 49.999 житеља, тј. 40%, а затим слиједи група општина од 50.000 до 99.999 житеља, тј. 29%. До 31. децембра 2006. живјело је око 1/3 становништва (1.900.000) у општинама које су имале 20.000 житеља, а након реформе око 55.000 од укупног броја становника живи у општинама са испод 20.000 житеља, тј. непун 1%. Након реформе у општинама са преко 50.000 житеља живи 3.300.000 становника, а у општинама које имају преко 30.000 житеља живи 4.900.000 становника.<sup>7</sup>

Површински гледано, реформа јавног сектора је просјечну величину општина увећала са 159 км<sup>2</sup> прије реформе на 440 км<sup>2</sup> након реформе. Прије реформе 71% општина је имало површину испод 20 км<sup>2</sup>, а након реформе је та група више него преполовљена, на 32%. Површина најмање општине прије и после реформе је непуних 9 км<sup>2</sup>. Највећа општина је прије реформе имала површину од 588 км<sup>2</sup>, док након реформе највеће општина има површину од 1.489 км<sup>2</sup>.<sup>8</sup>

Што се тиче облика управљања у самој престоној општини Копенхаген, промјеном од 1. јануара 1998. године, у престоницу је уведен облик управљања који се примјењује у преосталим општинама у Данској, тј. управа одбора (udvalgsstyre).<sup>9</sup>

## ПРЕГЛЕД ВЕЛИЧИНЕ ОПШТИНА У ПОЈЕДИНИМ, ОДАБРАНИМ ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

При поређењу броја житеља по општинама у појединим, одабраним европским земљама уочљиве су суштинске разлике. Тако се уочава да Данска и

<sup>7</sup> Danmarks Statistik, обрачун броја житеља 1. јануара 2005; [www.dst.dk](http://www.dst.dk)

<sup>8</sup> Министарство унутрашњих послова и здравства: „De Kommunale Nøgletal“, [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk) (Нису узета у обзир гранична подешавања).

<sup>9</sup> Додатни подаци су доступни и на енглеском језику на страници престоне општине Копенхаген: [www3.kk.dk](http://www3.kk.dk)

Шведска немају ни једну општину испод 1.000 житеља, док то није случај са преко половином шпанских општина и преко 3/4 француских општина. Највећи број упоређених држава има у преко 50% својих општина мање од 10.000 житеља по општини. У Шведској је удио општина с мање од 10.000 житеља нешто нижи и износи око 25%, док је у Холандији око 15%. Од 1. јануара 2007. Данска се битно одвојила од осталих упоређених држава тиме што има само око 4% општина с мање од 10.000 житеља.

Број житеља по општинама у појединим, одабраним европским земљама.

	Испод 1.000	1.000–5.000	5.001–10.000	10.001–50.000	50.001–100.000	Преко 100.000		
Европска земља	Изражено у процентима (%)						Број општина	Просјечна општина по броју житеља
Данска 2005. год.	0	5,9	41,7	46,1	4,8	1,5	271	19.900
Данска 2007. год.*	0	3,1	1	61,2	28,6	6,1	98	55.200
Италија	24,2	47,1	14,6	12,4	1,2	0	8.101	7.200
Норвешка	5,3	50,3	21	20,6	1,6	1,2	433	10.500
Финска	5,1	46,3	25	20,4	1,8	1,4	432	12.100
Француска	76	19	2,7	2,1	0,2	0,1	36.565	1.600
Холандија	0,2	2,1	12,6	71,3	8,4	5,6	467	34.900
Шведска	0	4,5	21	59,7	10,7	4,1	290	31.100
Шпанија	60,7	24,3	6,6	6,8	0,9	0,7	8.109	5.300



Извори:

Данска: *Danmarks Statistik*. Број жићеља 1. јануара 2005.

Италија: *Istat*. Погаџи из 2004.

Норвешка: *Statistisk Sentralbyrå*. Погаџи из 2005.

Финска: *Statistics Finland*. Погаџи из 2004.

Француска: *Ministère de L'intérieur, DGCL*, „*Les collectivités locales en chiffres 2004*“. Погаџи из 1999.

Холандија: *Statistics Netherlands*. Погаџи из 2005.

Шведска: *Statistiska Centralbyrån*. Погаџи из 2005.

Шпанија: *Instituto Nacional de Estadística*. Погаџи из 2004.

\* Најомена: Што се тиче ошћина од 1.000 до 5.000 жићеља и ошћина од 5.001 до 10.000 жићеља, ријеч је о осиревским ошћинама и ошћинама које се укључују у обавезне сарадње.

У највећем броју упоређених држава удио великих општина, са преко 100.000 житеља, креће се у распону од 0% до 2%. Изузетак од тога је Шведска, која има око 4% таквих општина, и Холандија око 6%. Данска је до 2005. године имала око 1,5% општина са преко 100.000 житеља, али је тај удио са посљедњом реформом јавног сектора порастао на преко 6%.<sup>10</sup>

## ПРЕГЛЕД РЕГИОНА

С посљедњом реформом јавног сектора укинута су срезови (окрузи). Такође, укинута су и Престоничка заједница болница (*Hovedstadens Sygehus-fællesskab*) и Престоничко развојно вијеће (*Hovedstadens Udviklingsråd*).

Умјесто тога, установљено је пет региона који имају 600.000–1.600.000 житеља. Региони су тако битно већи од срезова (округа) који су имали отприлике 225.000–660.000 житеља. Такође, површински гледано, региони су упадљиво већи него срезови (окрузи): док се величина срезова (округа) налазила између 528 км<sup>2</sup> и непуних 6.200 км<sup>2</sup>, величина региона износи између 2.560 км<sup>2</sup> и 13.190 км<sup>2</sup>.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Министарство унутрашњих послова и здравства: „*Kommunalreformen – kort fortalt*“, 1. економска канцеларија у истом министарству, Копенхаген, 2005, стр. 18-19.

<sup>11</sup> Министарство унутрашњих послова и здравства: „*Kommunalreformen – kort fortalt*“, 1. економска канцеларија у истом министарству, Копенхаген, 2005, стр. 19. Број житеља је обрачунат 1. јануара 2005.

Највећи дио срезова (округа) укључен је у регионе неподијељен. Дио само једне општине је постављен у други регион. Овоме треба додати и поједина подешавања граница региона, као посљедицу исхода локалних гласања.

## ПРЕГЛЕД НАДЛЕЖНОСТИ ОД 1. ЈАНУАРА 2007.

### Општине

Општине су задужене за сљедеће области:

- у социјалној области одговорне су за вршење власти, финансирање и снабдијевање;
- чување дјеце;
- основношколско образовање, а под овим специјална настава и специјалнопедагошка помоћ малој дјечи;
- специјална настава за одрасле;
- брига о старима;
- у здравственој области одговорне су за превенцију, његу и рехабилитацију која се не дешава за вријеме болничког лијечења, лијечење алкохоличара и наркомана, службу пружања здравствене помоћи у кући, општинска и специјална њега зуба, те социјална психијатрија;
- активирање и пројекте запошљавања за неосигуране незапослене у заједничким центрима запошљавања, у сарадњи с државом (Десет пробних општина рјешава задатке у вези с осигураним незапосленима, у име државе.);
- допринос интеграцији и наставу данског језика за досељенике;
- опслуживање грађана у области пореза и њиховог убирања, а у складу с државним пореским центрима;
- дјелатност снабдијевања и спасилачка готовост (нпр. противпожарна);
- природу, еколошку средину и планирање: између осталог, конкретни задаци власти и задаци усмјерени ка грађанима, израда општинских планова и планова који се тичу отпадних вода, смећа и водоснабдијевања;
- локално привредно услуживање и унапређење туризма;
- учешће у регионалним саобраћајним предузећима;
- локалну мрежу путева;
- библиотеке, музичке школе, локалне спортске објекте и друге културне области.

## Региони

Региони су задужени за сљедеће области:

- здравствени сектор, а под овим се подразумевају болнице, психијатрије, здравствено осигурање које подразумева приватну праксу лекара и специјалиста;
- регионални развој, између осталог, у вези с природом и еколошком средином, привредом, туризмом, запошљавањем, образовањем и културом, као и развој рубних подручја региона и предјела земље, те услуге секретаријата регионалних форума развоја;
- загађење земљишта;
- установљавање (налазишта) сировина и планирање у вези са сировинама;
- рад низа институција за изложене групе и групе с нарочитим потребама у социјалној области и области специјалне наставе;
- оснивање саобраћајних предузећа у цијелој Данској.

## Држава

Држава је задужена за сљедеће области:

- полиција, одбрана и правосуђе;
- спољни послови и помоћ неразвијеним земљама;
- надређено планирање у здравственој области;
- образовање и истраживање, изузев основношколског образовања и специјалне наставе;
- активирање осигураних незапослених у заједничким центрима запошљавања, у сарадњи с општинама, осигурање за случај незапослености, инспекција рада, као и надређена политика запошљавања;
- обрачун пореза и утјеривање дуга властима;
- у социјалној области: оснивање Националне организације за научно и специјално савјетовање;
- надређена мрежа путева и државне жељезнице;
- надређени задаци у вези с природом, екологијом и планирањем;
- одређени културни кораци;
- привредноекономске дотације;
- пријем подносилаца захтјева за азил.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Министарство унутрашњих послова и здравства: „Kommunalreformen – kort fortalt“, 1. економска канцеларија у истом министарству, Копенхаген, 2005, стр. 21-32.

## ПОСЕБНИ АСПЕКТИ

### Број запослених у општинама

Према статистичким подацима за 2006. годину, скоро 397 хиљада запослених ради у општинама, у пуном радном времену (37 часова седмично), а што заједно са запосленима у скраћеном радном времену износи скоро 478.000 запослених у општинама.<sup>13</sup>

Општине	Срезови (окрузи)	Држава	ДА* области	Остале приватне области
19,0%	8,0%	7,2%	29,1%	36,7%

*Извор: Statistikbanken, Danmarks Statistik, и Министарство запошљавања.*

*Запослени у разним секторима, 1. тромјесечје 2006. године.*

\* *Напомена: ДА, тј. Данско удружење послодаваца јесте заједничка организација (савез) од 13 организација послодаваца, са више од 29.000 данских приватних предузећа на приватном тржишту рада у области индустрије, пољопривреде, транспортна, услуга и трговине: [www.da.dk](http://www.da.dk)*

Незапосленост у Данској, коригована за сезонска кретања и прерачуната у пуно радно вријеме, у периоду од фебруара до марта 2007, износила је 3,9% радно способних, што одговара броју од 106.600 запослених у пуном радном времену.<sup>14</sup>

Број запослених у општинама је првенствено условљен надлежностима општина, одређеним циљем реформе јавног сектора. При томе, централно мјесто заузима чињеница да је основни принцип данског друштвеног благостања – често називаног и „Скандинавски модел благостања“ – да сви грађани имају приступ социјалним давањима, без обзира на њихову

<sup>13</sup> Земаљско удружење општина (надаље: КЛ) је интересна организација општина у Данској и свих 98 општина су учлањене, [www.kl.dk/\\_bin/42f210af-cde8-4b09-be67-61123039ec45.doc](http://www.kl.dk/_bin/42f210af-cde8-4b09-be67-61123039ec45.doc)

<sup>14</sup> Danmarks Statistik: „Sæsonkorrigeret ledighed - seneste tal“, [www.dst.dk/Statistik/seneste/Arbejdsmarked/Ledighed.aspx](http://www.dst.dk/Statistik/seneste/Arbejdsmarked/Ledighed.aspx)

социјалну позадину и поријекло. Грађани су тако у значајном степену економски осигурани, нпр. у вези са болешћу, незапосленошћу и старошћу, а уз додатне мјере, као што су економска потпора за стамбене издатке и издатке за дјецу. Поред тога, постоји низ снажно изграђених услуга у облику установа за дневни боравак, здравствену помоћ, општински додијељену кућну помоћ (његу), итд.

### Као примјер наводи се расподјела запослених у престоној општини Копенхаген по два основа.

Расподјела запослених у самој престоној општини Копенхаген по управама (администрацијама).

	Укупно у 2005. години, изражено бројем
Житељи у престоници:	502.362
Запослени у престоници:	271.629
Запослени у престоној општини Копенхаген*	45.607
Запослени у Управи (администрацији) за грађевинарство и технику:	2.615
Запослени у Управи (администрацији) за економију:	1.163
Запослени у Управи (администрацији) за заштиту животне средине и снабдијевање:	197
Запослени у Управи (администрацији) за здравство:	11.271
Запослени у Управи (администрацији) за културу и слободно вријеме:	1.538
Запослени у Управи (администрацији) за образовање и младе:	13.189
Запослени у Управи (администрацији) за породицу и тржиште рада:	15.585

Извор: København Kommune, Økonomiforvaltningen: „Statistisk redegørelse om ansatte i Københavns Kommune med anden etnisk baggrund end dansk“, авијација 2005, [www.netpublikationer.dk/kk/6124/pdf/Statistik\\_12.09.05\\_rettetdoc.pdf](http://www.netpublikationer.dk/kk/6124/pdf/Statistik_12.09.05_rettetdoc.pdf)

Општина најомена: Број живљелица у престоници је обрачунаи 1. јануара 2005, број запослених у престоници обрачунаи је 1. јануара 2004, а број запослених у престоници општини Копенхаген је обрачунаи средином априла 2005.

\* Најомена: Укључујући и запослене у Ревизионом директориату (Revisionsdirektoratet) и Савјетовалишту грађана (Borgerrådgivningen), што у 2005. години износи 49 запослених.

Расподјела запослених у самој престоници општини Копенхаген по струковним скупинама.

	Укупно у 2005. години	
	У бројевима	У процентима
Житељи у престоници	502.362	
Запослени у престоници	271.629	
Запослени у престоници општини Копенхаген*	45.607	100
Библиотекарско особље	202	0,4
Ватрогасно особље	650	1,4
Гимназијски наставници (професори)	661	1,4
Зубари	109	0,2
Јединица за паркирање	122	0,3
Канцеларијско и административно особље	5.177	11,4
Кухињско особље и особље за чишћење	3.332	7,3
Љекари	79	0,2
Особље за његу и бригу о болеснима и повријеђенима, социјално-здравствени помоћници (сарадници), помоћници (сарадници) при старачким домовима и зуботехничари	1.180	2,6
Особље с вишом и високом стручном спремом	1.786	3,9
Педагози и помоћници (сарадници) у даноћним установама	2.212	4,9

	Укупно у 2005. години	
	У бројевима	У процентима
Педагози и помоћници (сарадници) у обдаништима и установама за дневни боравак	9.176	20,1
Приучени (полуквалификовани) и услужни радници	1.615	3,5
Социјално-здравствени радници, општински додијељена кућна помоћ (њега) итд.	10.059	22,1
Социјални радници (савјетници)	571	1,3
Терапеути (гимнастички, за опуштање и за љекарски ординирани третман болесних и хендикепираних)	549	1,2
Техничко и стручно образовано особље	798	1,7
Учитељи, наставници итд.	7.306	16,0

Извор: København Kommune, Økonomiforvaltningen: „Statistisk redegørelse om ansatte i København Kommune med anden etnisk baggrund end dansk“, август 2005, [www.netpublikationer.dk/kk/6124/pdf/Statistik\\_12.09.05\\_rettetdoc.pdf](http://www.netpublikationer.dk/kk/6124/pdf/Statistik_12.09.05_rettetdoc.pdf)

Ойшїїа найомена: Збої измијењеної извора йодаїїака и йреуређења йлаїї-них разреда број зайослених у 2005. йодини није нейосредно уйоредив с ранијим йрорачунавањима.

\* Найомена: Укључујући и 23 разна руководиоца.

Насупрот већини других земаља ЕУ, обиљежје Данске јесте да се социјална давања само у слабом обиму темеље на доприносима послодаваца и непосредним плаћањима доприноса, и да право на економску социјалну помоћ само у ограниченом обиму зависи од раније привредне дјелатности. Друго важно обиљежје „Скандинавског модела благостања“ је да су висок економски раст и благостање сједињени са релативно једнаком расподјелом прихода (доходака).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Министарство за науку, технологију и развој, [www.workindk.dk/Velfaerdssamfundet](http://www.workindk.dk/Velfaerdssamfundet)

## Финансије

Народна скупштина је изгласала реформу *ойштинској* система финансирања, који је прилагођен стању општина након посљедње реформе јавног сектора. Реформа финансирања обухвата дијелом преуређивања у финансирању општина, а дијелом измјене пореза што је посљедица укидања срезова (округа). Главни дијелови реформе финансирања тако су: реформа дотационог система и система изједначавања, прерасподјеле пореза, разна поједностављивања и прилагођавања у пореском и дотационом законодавству, те прелазна рјешења. Реформом се осигурава да нове општине, у свим дијеловима земље, добију уједначеније могућности да прихватљивим опорезивањем обезбиједи ниво услуга која излази у сусрет потребама грађана.

Реформа дотационог система и система изједначавања се састоји у томе да се *ойшти dogat* који држава даје општинама (bloktilskuddet), а који се обрачунавао по критеријуму основе опорезивања, по правилу расподјељује на основу броја становника. То значи праведнију расподјелу надокнаде за додатне задатке и за раст трошкова у социјалној области.

Поред тога, реформом се уводи нови метод изједначавања, *нејо-изједначавање*. Он се састоји у томе да се изједначавање темељи на величини структуралног мањка поједине општине, што се обрачунава као разлика између предвиђених трошкова општине и пореских прихода општине израчунатим при просјечном нивоу опорезивања. Структурални мањак је непосредни израз за економско стање поједине општине. Он показује да ли је општина у стању да плаћа своје издатке приликом расписивања појединачног просјечног општинског пореза.

Реформом држава добија главну одговорност у вези с изједначавањем разлика између општина у земљи, за разлику од ранијег система, гдје је то била ствар међуопштинског уређења. Државни дио дотација за изједначавање плаћа се, дакле, преко општег додатка. Реформом се, такође, повисује општи ниво изједначавања за читаву земљу, а у складу с тим се снижава изједначавање престонице. При утврђивању општег нивоа изједначавања узима се у обзир, као и раније, да је ниво издатака различит међу општинама у разним дијеловима земље. Штавише, неповољно стојеће општине могу добити додатну дотацију за изједначавање.



Реформом је уведено ново прорачунавање трошкова у изједначавању на нивоу земље и нивоу престонице, а које се састоји у бољем изједначавању разлика у трошковима као што се даље аутоматски подешава изједначавање растућих социјалних расхода. Увођење новог система изједначавања обухвата преуређење низа постојећих посебних рјешења, с тим да се задржавају посебна рјешења за острвске и тешко стојеће општине. Посебан улог за старије, од пола милијарде дкр., задржава се и распоdjељује као и раније, у односу на нарочит демографски кључ у области старих.

Последња реформа јавног сектора значи и преуређење пореза и поједностављење пореских правила, тако да се прелази на само два, у односу на ранија три, нивоа расписивања пореза. Истовремено с укидањем среских (окружних) пореза уводи се здравствени допринос од 8% и државно опорезивање прихода. Општинама се додаје онај дио среских (окружних) пореза који неће бити преуређен у здравствени допринос. Поред тога, као посљедица реформе јавног сектора, врше се промјене на прописима о порезима на непокретну имовину и порезу на вриједност непокретне имовине.

Да би се осигурало гипко и сврсисходно прелажење на нову структуру, уведено је неколико привремених рјешења, између осталих, ограничење у погледу општинских пореза у 2007. години.

Народна скупштина је усвојила и нови систем финансирања региона прилагођен структури у новим регионима. За финансирање својих задатака региони имају сљедеће приходе: општи додатак који држава даје за област здравства односно за област развоја, а распоdjељује се према потребама за трошкове региона; основни допринос који општине дају за област здравства; развојни допринос који општине дају за област развоја; дјелатношћу одређен додатак који држава даје за област здравства; те дјелатношћу одређен допринос који општине дају за област здравства. У обиму у коме региони буду рјешавали задатке рада у социјалној области и области специјалне наставе, те задатке ће плаћати општине путем тарифног плаћања. Укупно гледано, држава плаћа око 3/4 за издатке региона, док општине плаћају око 1/4.

Владина је процјена да ће прилагођавање које се дешава у вези с реформом јавног сектора бити неутрално у трошковима за неколико година, и да ће на дуже стазе доћи до економског зазора као посљедице цјелисходнијег организовања јавног сектора. Величина једнократних издатака и добици рационализације у појединим општинама и регионима, у великом степену

ће зависити од начина на који је припремљен поступак прилагођавања и извршавања задатака. Зато је било важно уредити финансирање једнократних издатака на такав начин да општине и региони имају најбољи могући подстицај када се доносе одлуке у прелазном периоду. На тој основи, као дио економског договора за 2006. годину, издвојен је позајмни улог од укупно милијарду дкр. у 2006. и 2007. у вези с одређеним једнократним издацима реформе јавног сектора. Улог је економским договором за 2007. повишен за пола милијарде дкр. Што се тиче нових региона, у 2006. и 2007. години издвојен је позајмни улог од укупно пола милијарде дкр. у вези с одређеним једнократним трошковима реформе јавног сектора.<sup>16</sup>

## ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА – РЕЗУЛТАТИ У (САМО)УПРАВИ

### Општенародна гласања (референдуми)

Општенародно гласање, као вид директне или непосредне демократије, значи да се дати законски приједлог износи међу све бираче да донесу одлуку о његовој судбини, тј. да потврде или одбаце одређени приједлог закона. Устав Данске предвиђа могућност одржавања и *обавезујућих* и *савјетодавних* (упућујућих) референдума. Промјена Устава у Данској, као и промјена најниже старосне границе за учешће на изборима, захтијева одржавање обавезујућег референдума. Исто важи и за свако одступање од суверенитета, уколико у Народној скупштини Данске за такву одлуку не постоји већина од 5/6.

*Ойштинска* општенародна гласања немају основ ни у Уставу Данске, ни у неком закону, те зато могу бити само савјетодавног (упућујућег) карактера. У дијелу овог рада (под насловом: „Преглед општина“) поменута су одржана гласања у 24 „старе“ општине. Та гласања су имала, дакле, само савјетодавну (упућујућу) улогу у реформи јавног сектора.

<sup>16</sup> Министарство унутрашњих послова и здравства: „Redegørelse om status for kommunalreformen og det kommunale selvstyres vilkår“, Копенхаген, 2006, стр. 7-11.

## Показатељи учешћа грађана у самоуправи

Истраживања показују да и представничка локална демократија и локална владавина народа у облику мобилизације грађана за разне задатке, развијање идеја итд. јесу успјешне. Реформа, којом мањи број већих општина добија већу и сабранију одговорност за задатке ближе грађанима, отвара могућност за ојачану локалну демократију и тиме за самоуправу с више садржаја. То даје повод за промишљање о усклађености између општинске управе (скупштине општине), грађана и цивилног друштва.

Сваке четврте године одржавају се општински избори, а они су срж представничке демократије. Учешћем на изборима грађани могу (о)држати политичаре одговорним за њихове радње и одлуке. Истраживања показују да грађани сматрају изузетно важним избор представника на локалном нивоу. У периоду 1993–2005. године, учешће на општинским изборима је било релативно стабилно и износило је око 70%, док је учешће на изборима за Народну скупштину износило око 85%.<sup>17</sup> Нешто виша излазност на општинским изборима је забиљежена 2001. због њиховог истовременог одржавања с парламентарним изборима. У европском контексту, учешће на локалним изборима у Данској је врло високо, али не и међу највишим, те представља велику и стабилну подршку локалној демократији и назначава да је она солидно укотвљена.

Услов за добро функционишућу локалну демократију је и локално поистовјеђивање с одређеним политичким представништвом. *Прво*, треба да постоји висока понуда кандидата по мандату, тако да постоји одређена конкуренција око мјеста у општинској самоуправи.

Број кандидата на општинским изборима.

Година	Број кандидата	Број мандата	Кандидата по мандату
1993.	17.699	4.703	3,8
1997.	17.373	4.685	3,7
2001.	16.914	4.647	3,6
2005.	11.407	2.522	4,5

Извор: Danmarks Statistik, разна објављивања.

<sup>17</sup> Извор: Danmarks Statistik, разна годишта.

На општинским изборима 1993, 1997, односно 2001. године број кандидата и мандата релативно је стабилан, док је 2005. уочљив пад, зато што су избори у новембру те године били први избори за општине како оне изгледају од 1. јануара 2007. године (општине са 9–31 члана, а општина Копенхаген пак с 55 чланова у општинској самоуправи). Тако је реформа значила већу конкуренцију око мјеста у општинској самоуправи с порастом кандидата по мандату. И, *групо*, одлучујуће је да бирачи могу да гласају за странке које одражавају њихове ставове, што претпоставља широк спектар политичких партија у општини. За разлику од општинских избора 1993, 1997, односно 2001, избори у новембру 2005. имали су већу заступљеност странака, што треба приписати реформом створеним видно већим општинама. То значи и већу шансу за упаривање између бирача и партија него раније, те тиме мањи број неопредијељених бирача. Иако више странака учествује на општинским изборима, и тиме боље покривају политичко небо, супротно могућем очекивању, учешће локалиста није смањено. Већа конкуренција око мандата на општинским изборима и шири распон политичких партија у општинама подупиру и оснажују тако добродјелујућу представничку локалну демократију.

У вези са стварањем нове општинске мапе Данске, на основу снажне жеље грађана, као и ставова посредника, одлучено је да се у периоду од марта до јуна 2005. народ у појединим „старим“ општинама определијели путем референдума о будућем груписању (подјели) општина, тј. о општинском припадничком односу након 1. јануара 2007. године. Изјашњавање на тим гласањима је у просјеку било више него на општинским изборима и кретало се у распону од 67,5% до 90%, што представља висок степен политичког учешћа и подршке локалној демократији. То је и израз високог степена локалне привржености, будући да веома велико залагање грађана показује, дакле, велики значај питања којој општини грађанка/грађанин припада.

Поред учешћа на изборима, други начин истраживања укотвљености локалне демократије тиче се заинтересованости грађана и њихове упознатости с општином и општинском политиком, као предусловом за „кажњавање“ или „награђивање“ на сам дан гласања. Ријеч је о интересовању о ком се грађани сами изјашњавају и оно би требало да обухвата исте тенденције које су израз учешћа на изборима, али може да одреди додатне правце мимо самог дана гласања. Низ истраживања је тако показао да је блиска веза између политичке заинтересованости и различитих облика политичког учешћа. По њима, од 50% до 60% упитаних је заинтересовано за локалну

политику, док је заинтересованост за државну политику од 64% до 70%,<sup>18</sup> што је у оба случаја ниже од учешћа на општинским односно на парламентарним изборима. То не мора нужно да представља израз проблема у вези с (локалном) демократијом, већ може бити знак да бирачи желе да утичу на састав општинске (само)управе, али да су толико задовољни општинским услугама, давањима, итд., да не налазе повода за залагање у текућем политичком раду. Иако заинтересованост грађана за локалну политику има тежњу благог опадања с величином општине, у позадини објашњења неједнакости у локалополитичкој заинтересованости су лични чиниоци (узраст, образовање, приходи, локални припаднички однос грађанке/грађанина; нпр., коришћење општинских услуга, итд.). Спроведена истраживања назначавaju да локална демократија за највећи дио грађана има значаја у њиховој свакодневици, што је одлучујуће за живу локалну демократију, а и за вријеме између општинских избора.

Надаље, одређено стварно политичко знање (нпр. о општинскополитичким питањима, централним судионицима, те нарочитим и општим општинским односима) јесте услов за могућност да грађани вриједно учествују у општинскополитичким расправама и демократским поступцима. Знање грађана о *йоседним* општинским питањима се тиче општинске самоуправе, нпр., општинске скупштине и председника општине, а истраживања су показала да грађани, генерално гледано, добро познају састав општинске самоуправе. Тако, велика већина у општини пребивалишта зна ко је председница/председник општине и коју странку они представљају, а 2/3 зна која партија има већину у општинској скупштини. Знање грађана о *ойиштим* општинским питањима се тиче нпр. питања ко има одговорност за задатке у неким од изабраних области, и истраживања су показала да грађани, генерално гледано, имају добар преглед у вези с носиоцима одговорности за задатке. Знање грађана о посебним општинским питањима је нешто мало веће него о општим, али, уопштено посматрано, ниво знања о оба вида питања је веома висок. То показује да се грађани занимају за локалну демократију и да она има одређен значај за њих.

Битна претпоставка за јако политичко заједништво у општини је да грађани имају одређено осјећање афективне припадности општини, тј. да се у одређеном обиму поистовјеђују с општином и осјећају узајамну повезаност с другим грађанима у општини. Истраживања привржености

<sup>18</sup> КЛ и Министарство унутрашњих послова и здравства: „Det kommunale selvstyre - på tærsklen til en ny struktur“, Копенхаген, 2006, стр. 40.

(припадности) различитим географским подручјима су показала да се Данци, на љествици од 0 до 100, осјећају дијелом: општине пребивалишта – 67, среза (округа) – 55, краја (завичаја) – 67, Данске – 86, нордијских земаља – 67, Европе – 61, итд.<sup>19</sup> Данци осјећају, дакле, прилично висок степен привржености општини као географској јединици, што се поткрепљује и још вишим степеном локалне привржености (општинског припадничког односа), исказаним кроз учешће на општим гласањима при посљедњем укрупњавању општина.

Тако гледано, грађанима значи којој општини припадају будући да имају или очекују да ће развити осјећање повезаности с општином пребивалишта или с новом општином у којој ће живјети. Није могуће доказати везу између величине општине и осјећања грађана о припадности њој, али ће након спроведене реформе јавног сектора бити важно пратити у ком обиму ће се показати могућим да новонастале општине задрже старо стање, по ком општина представља битан географски референтни оквир за грађане.

Такође, може се закључити да локална демократија у општинама, генерално гледано, добро функционише. Ова процјена се заснива, између осталог, на високом политичком учешћу на општинским изборима, великом политичком интересовању за општинске односе, њиховом добром познавању, као и високом степену привржености општини. Уз то, управо спроведена реформа јавног сектора је створила предуслове за јачу локалну демократију с више садржаја и већом демократском репрезентативношћу.

### Квалитет и стручна одрживост

Стручна одрживост у општинама је важна за општинско извршавање задатака, а тиме и за начин како ће се самоуправа развијати. Квалитет општинског извршавања задатака утиче на задовољство грађана њима, а тако и на општински легитимитет, као центра стварања благостања. Са стварањем стручно и економско одрживијих јединица десило се организационо прилагођавање изазовима будућности. Наредни корак у раду на осигуравању друштвеног благостања тиче се садржаја и квалитета јавне службе. Зато ће владина предстојећа реформа квалитета управо ставити нагласак на начин како да се постигне највиши могући квалитет унутар датих економских

<sup>19</sup> КЛ и Министарство унутрашњих послова и здравства: „Det kommunale selvstyre - på tærsklen til en ny struktur“, Копенхаген, 2006, стр. 43.

оквира. И квалитет и стручна одрживост су појмови које је тешко јасно измјерити, али се могу образложити низом одабраних показатеља.

Појам стручна одрживост у општинама обухвата дуги низ појава и дијелова у односу на општинско извршавање задатака. Нпр.: оспособљене раднике, стручне средине, коришћење модерне технологије, сврсисходно изграђену организациону структуру и руководство, кохерентност и заједничко промишљање при рјешавању задатака сродних области, итд. Укупно гледано, стручна одрживост је битан предуслов да би општине могле остварити висок ниво услуга грађанима и предузећима. Веће општине нису саме по себи израз за виши или нижи степен стручне одрживости, али могу имати значаја за општинско извршавање задатака; до сада су се општине годинама укључивале у различите облике сарадње, а с намјером осигуравања нужних мјеродавности, нпр. преко стручних средина.

Важан предуслов за мјерење стручне одрживости јесте постављање циљева и њихово праћење, те се у данским општинама запажа такав тренутни развој по ком се све више у жичу пажње постављају исходи и дејства при општинском извршавању задатака. Циљно и оквирно управљање општина све више користи за највећи број области, што доприноси порасту развоја циљева и праћења постигнутих резултата. Највећи дио нових општина очекује да ће радити на постављању циљева:

- у општем управљању;
- који се могу документовати квантитативно (нпр., на институционалном нивоу);
- који су довољно јасни да се накнадно могу писмено образлагати (нпр., на управном нивоу).

Општине и држава су предузеле читав низ потеза на јачању прикупљања података и докумената, посебно у областима које се тичу дјеце, младих и старијих, при чему се ради на одређивању оних циљева који се могу и требају пратити.

Истраживањем мишљења дијела општинских руководилаца о питању да ли ће јачати стручна одрживост у већим општинама дошло се до сљедећих закључка: да је у малим општинама пословање генерално добро, нарочито у вези с основним давањима; да до сада није било проблема с регрутовањем кадра и с употребом технологије; да може бити премало радника који би осигурали стручну средину и одржали експертизу у ријетким предметима;

да мале и мање општине могу бити осјетљиве на одсуство због болести, или трудноће, или на одлазак запослених због запошљавања у другом мјесту, итд. Такође се очекује да ће веће општине повисити стручни ниво у управи, те да ће лакше бити регрутовање жељене радне снаге. Показало се да је тешко квантификовати општије тежње у вези са значајем технолошког развоја за стручну одрживост, али да технолошки развој може повећати стручну одрживост путем увећане диобе знања.

Спојене општине, али и дио осталих општина, у широком су обиму искористиле реформу као повод за елементарније подешавање општинске организације промијењеним и новим задацима. Спајање општина је праћено новим облицима управљања и новом организацијом (модел предузећа), првенствено спајањем општинских администрација обављеним у новим организационим оквирима који су значајни за развој. То је довело до повећане професионализације општинског извршавања задатака, што се, између осталог, остварило кроз велике предности у пословању појединих општинских предузећа и развијањем оспособљености појединих радника. Тиме је створен квалитетнији и ефикаснији потенцијал за испоруку и уочена је повезаност између процијењеног потенцијала и величине предузећа.

Стручна одрживост се суштински постиже сталним додатним оспособљавањем општинског особља, између осталог, преко стручних средина, али и дошколовавањем и стручним усавршавањем. Персонално-политичко истраживање Галупа из 2006. године показало је да 59% општинских радника има добре или веома добре могућности за релевантно стручно усавршавање, да се у високом степену чини напор око обучавања и образовања општинског особља и да само 2% упитаних радника није у посљедње двије године учествовало у дјелатностима развоја.<sup>20</sup>

Што се тиче састава административног особља, посебно при административном извршавању задатака у појединим институцијама, општи је утисак да је посљедњих година дошло до промјена, тако да све више управних дјелатности обављају високообразовани кадрови. То је израз растуће професионализације општинске администрације. Ове токове показује наредна табела.

<sup>20</sup> КЛ и Министарство унутрашњих послова и здравства: „Det kommunale selvstyre - på tærsklen til en ny struktur“, Копенхаген, 2006, стр. 88-91.



Распоред запослених у општинској администрацији према дужностима, прерачунато у запослене у пуном радном времену (37 часова седмично), за 2001. и 2006. годину:

	Прорачун за 2001.	Удио у % за 2001.	Прорачун за 2006.	Удио у % за 2006.
Административно особље	32.058	48	26.712	42
Особље с високом стручном спремом	6.631	10	8.684	14
Руководећи радници	13.094	20	15.814	26
Остали	14.343	22	11.139	18
Укупно	66.126	100	62.349	100

Извор: Det fælleskommunale løndatakontor.

*Напомена: Дио општина није обухваћен, а и ујоређивање није базирано на једноликој методи у односу на категорије запошљавања, иако да су могуће прорачунске разлике. Укупан број запослених се вјероватно може приписати оснивању SKAT-а 2005. године, тј. преношења пореских задатака и убирања пореза на државу (обухвата 5.220 радника).*

Последњих година су децентрализоване институције (установе за чување преко дана, школе итд.) у већем степену него раније запошљавале кадрове с административним образовањем или образовањем сличном управном. Број запослених с високом стручном спремом (нпр. мастер) у општинама је порастао за 10% у периоду 1996–2003, што се нарочито дешавало у општинским централним управама. Међутим, иста тежња није видљива у истом обиму код децентрализованих институција.<sup>21</sup>

Може се, дакле, закључити да се циљно и оквирно управљање све више користи у општинама, као и да претпостављени у општинама генерално очекују да ће веће општине повисити стручни ниво у управи и олакшати регрутовање жељене радне снаге. Што се тиче састава управног особља, последњих година је утврђен благи пораст удјела високообразованих радника и руководећег кадра, тј. растућа професионализација општинске администрације.

<sup>21</sup> КЛ и Министарство унутрашњих послова и здравства: „Det kommunale selvstyre - på tærsklen til en ny struktur«, Копенхаген, 2006, стр. 88-91.

## Задовољство корисника суштинским општинским учинцима

Министарство финансија и КЛ су 2005. године спровели истраживање на нивоу читаве земље о задовољству корисника општинским услугама у сљедећим областима: чување преко дана, школство и старији.<sup>22</sup> Истраживање је показало веома велико задовољство међу корисницима – најмање 4/5 јесте или задовољно или веома задовољно квалитетом услуга у поменутих трима областима. Задовољство се највише ствара сусретима корисника и радника, те је веће у поменутих трима областима, него када услуге пружа општинска централна администрација – нпр., у облику података о давањима и о могућности избора разних понуда. Значај непосредне везе с особљем институција (социјалних односа) показује се и у већем задовољству услугама које пружа стручно особље у установама за чување преко дана и школама, него самим физичким оквирима у установама и школама и ван њих. Исто важи у области старих, гдје је задовољство личном његом (старањем) веће него практичном помоћи. Али, задовољство физичким приликама код дневне његе је највише изражено у поређењу са задовољством у осталим областима. Стручне и социјалне околности значе највише када корисници оцјењују укупно задовољство услугама, док им физички услови нешто мање значе. Нпр., родитељи дјеце у установама за чување преко дана, када оцјењују укупно задовољство устаномом, тежиште стављају на то да је дјечи у њој добро и на залагање особља, него на просторије и играчке. Тако и корисници кућне помоћи, када оцјењују укупно задовољство кућном помоћи коју добијају, више цијене пружену им личну његу (личну хигијену, облачење итд.), него практичну помоћ (чишћење, прање веша, куповину итд.). Ни у областима чување преко дана и школство, нема неке повезаности између задовољства корисника и нивоа општинских трошкова за услуге. Затим, број особља по дјетету или број ђака по наставнику нема никаквог значаја за укупно задовољство устаномом или школом и за задовољство временом које се посвећује поједином дјетету или ученику. Свеобухватно гледано, више ресурса није, дакле, јемство и за виши квалитет, док радничко стручно и социјално залагање јесте одлучујуће за корисничко доживљавање квалитета услуга.

У областима чување преко дана и школство, родитељи су задовољнији док су њихова дјеца мања/млађа. То се, прво, може објашњавати чешћим обраћањем родитеља педагозима док су дјеца млађа; тиме што је више радника по дјетету у јаслицама него у дјечијим вртићима, а то омогућава и

<sup>22</sup> Одговарајуће истраживање је извршено и у 2003. години.

више времена за обраћања родитеља. Друго, могуће објашњење је да очекивања корисника спрам услуга бивају већа што их они дуже користе, јер боље познавање услуга оспособљава корисника да се према њему критички(је) односи. И, треће могуће објашњење је да вјероватноћа да се доживи неко ружно искуство у вези с институцијом расте што се дијете дуже користи одређеном услугом.

Мањи број социјалних обиљежја има значај за задовољство корисника, па тако њихово задовољство општинским услугама у областима чување преко дана и старији углавном нема никакве веза са социјалним обиљежјима корисника као што су узраст, образовање, примања, занимање, итд. У области старији, ни образовање, ни врста становања, немају значаја за задовољство корисника кућном помоћи. У области чување преко дана, узраст, пол, образовање или примања немају значаја за укупно задовољство услугом, али показало се да су родитељи, који приватно не користе дански језик у свом домаћинству, генерално мање задовољни него родитељи који то чине. У области школство, показало се да су особе у браку и особе из ванбрачних заједница задовољније општинским услугама од самохраних родитеља, као и да су родитељи с вишом и високом стручном спремом задовољнији истим услугама од оних с нижим образовањем.

Резултати истраживања у три обрађиване области су слични оним из 2003. године. Исто се може рећи и за поједине показатеље квалитета, с тим да резултати у вези с кућном помоћи из 2005. у просјеку су нешто лошији од оних из 2003. године.

Иако је задовољство корисника услугама у трима истраживаним областима, гледајући уопштено, велико, ипак постоји могућност побољшања услуга у појединим општинама. Ово задовољство може много да се разликује од институције до институције у истој општини. То показују и истраживања многих општина која се тичу нивоа задовољства услугама појединих установа за чување преко дана, школа и одјељења за старе унутар одређене општине.

Међутим, уопштено посматрано, веома је велико задовољство суштинским општинским учинцима међу корисницима услуга у областима чување преко дана, школство и старији.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> КЛ и Министарство унутрашњих послова и здравства: „Det kommunale selvstyre - på tærsklen til en ny struktur«, Копенхаген, 2006, стр. 91-97.



Mr Zlata PLOŠTAJNER

# MALO, MANJE – ŠTA MOŽE NAJMANJE?

– lokalna samouprava u Sloveniji –



## UVOD

U Sloveniji reforma sastava lokalne samouprave još nije dovršena. Reforma lokalne samouprave je od samog početka bila shvaćena kao proces koji je, prihvatanjem *Zakona o lokalnoj samoupravi* (1993), tek počeo i koji treba da se nastavi u pravcu jačanja lokalne samouprave i stvarne decentralizacije države. Ali proces se odvija sporo, tako da je još uvijek, manje-više, na samom početku. Državno preuzimanje većeg dijela nadležnosti bivših opština (komuna) značilo je centralizaciju države.

Prije reforme lokalne samouprave Slovenija je imala 62, u prosjeku dosta velike opštine (321 km<sup>2</sup> i 31.740 stanovnika), koje su bile podijeljene na preko 1.200 mjesnih zajednica. Opština je velikim dijelom radila na izvršavanju državnih nadležnosti (85%) i manjim dijelom se bavila izvornim nadležnostima lokalne samouprave. Time su se više bavile mjesne zajednice, koje su bile fokusirane na rješavanje lokalnih pitanja i problema, a svoje aktivnosti na različitim područjima (vodosnabdijevanje, putevi, vrtići, itd.) finansirale su, prije svega, samodoprinosom građana. Reforma je bila pokušaj odvajanja lokalne samouprave od države, što je bilo pozitivno, ali je zapala u drugu krajnost. Došlo je do razdvajanja državnih upravnih nadležnosti od lokalnih nadležnosti i država je na sebe preuzela brojne nadležnosti koje su ranije izvršavale opštine. To je dovelo do

povećane centralizacije države koja je trebalo da bude privremena, jer bi dalji proces reforme lokalne samouprave slijedio principe decentralizacije i vratio neke nadležnosti u djelokrug lokalne samouprave. Ali se proces reforme u suštinskom, funkcionalnom smislu, tu i zaustavio, a nastavilo se drobljenje opština na sve manje jedinice, što je postalo i problem i izgovor državi za neprovedenu funkcionalnu decentralizaciju.

Najznačajniji zakon na području lokalne samouprave je *Zakon o lokalnoj samoupravi* (ZLS), koji je parlament potvrdio 21. decembra 1993, ali je kasnije više puta dopunjavan. Ostali značajni zakoni su još *Zakon o osnivanju opština i određivanju njihove teritorije* (1994), *Zakon o preuzimanju državnih funkcija* koje su do 31. decembra 1994. obavljali organi opština (1995), *Zakon o lokalnim izborima* (1993) i *Zakon o finansiranju opština* (1994). Većina zakona bila je više puta mijenjana i dopunjavana zbog odluka Ustavnog suda RS, ali i promijenjene situacije koja je tražila nova rješenja.

Unutar određenog pravnog sistema opština je jedinica lokalne samouprave koja samostalno upravlja lokalnim poslovima od javnog značaja, što je određeno ZLS, područnim sektorskim zakonima i opštim aktima opštine (statut, uredba), kao i državnim poslovima koje država prenosi na opštinu, uz njenu saglasnost, i osigurava finansije za njihovo izvođenje. Osnovni kriterijum za određivanje šta je lokalna izvorna nadležnost, a šta državna, daje Ustav koji definiše da su to svi lokalni poslovi koji zadovoljavaju potrebe stanovnika pojedine opštine i koje ona sama može obavljati. Prije svega, to se odnosi na poslove koji su usmjereni na obezbjeđivanje normalnih životnih uslova u smislu 13. člana ZLS. Značajne izvorne nadležnosti određuju i područni zakoni (upravljanje prostorom, putevi, komunalne djelatnosti, javne službe, okolina, socijala, kultura, sport, itd.).

Pošto je djelokrug opština u Sloveniji pravno usko definisan (*Ustav, Zakon o lokalnoj samoupravi*) sistem prejudicira male opštine koje nemaju velikog uticaja na situaciju u državi i nisu joj značajan partner. To povećava moć centralnih vlasti. Takva je orijentacija suprotna orijentaciji savremenih evropskih zemalja, u kojima lokalna samouprava dobija sve veće značenje i u toku je proces ukрупnjavanja opština kako bi bile sposobne da preuzmu dodatne nadležnosti slijedeći princip supsidijarnosti kod izvođenja javnih nadležnosti.

Za osnivanje nove opštine, ZLS u 13. članu određuje kriterijume koji bi trebalo da budu ispunjeni. Od nove opštine traži se da ima osnovnu školu, dom zdravlja ili zdravstvenu stanicu, obezbjeđenu komunalnu djelatnost (vodosnabdijevanje,

kanalizacija i prečišćavanje otpadnih voda, snabdijevanje električnom energijom), poštu, biblioteku i prostore za opštinsku upravu. Prije promjene ZLS (2005) tražilo se da opštini pripadne trgovina životnim namirnicama i banka. Zakon predviđa da opština ima najmanje 5.000 stanovnika, ali su dozvoljeni izuzeci zbog geografskih, istorijskih, ekonomskih i drugih razloga, pa opština može da ima najmanje 2.000 stanovnika. Na osnovu ZLS nova opština može nastati na različite načine:

- udruživanjem dvije ili više susjednih opština u novu (nema primjera);
- dijeljenjem opštine na dvije ili više novih;
- osamostaljenjem dijela opštine, koji obuhvata jedno ili više naselja, u novu opštinu;
- priključivanjem dijela opštine susjednoj opštini.

Zakonski postupak za osnivanje nove opštine ili promjenu teritorije postojeće može u parlamentu da pokrene opštinsko vijeće (ili drugi koji imaju pravo zakonske inicijative), ali je parlament obavezan da sprovede lokalni referendum o tom pitanju. Reformom sistema lokalne uprave i zakonskih rješenja na tom području omogućava se da prije svakih lokalnih izbora nacionalni parlament odlučuje o prijedlozima za formiranje novih opština. Njihov broj u Sloveniji stalno raste, povećavajući se prvo s nekadašnje 62 na 147, a u drugom talasu formirano je čak 192 opštine. Zbog nastojanja parlamenta da nove opštine moraju ispunjavati zakonski postavljene kriterijume za nastanak, nastala je samo jedna nova opština (2002). Ostali prijedlozi nisu dobili podršku parlamenta, te je došlo do ustavne tužbe. Ustavni sud je odlučio da, pošto se parlament u prva dva navrata nije pridržavao zakonski postavljenih kriterijuma koje većina postojećih opština nije ispunjavala, ne može sada uvesti novu praksu njihovog striktnijeg poštovanja, jer bi to predlagače postavljalo u neravnopravan položaj. Na osnovu toga je 2006. godine osnovano još 17 opština.

Tabela 1.  
Osnivanje opština.

Godina osnivanja opštine	Broj novih opština
1994.	147
1998.	45
2002.	1
2006.	17
Ukupno	210

Izvor: SURS

Danas postoje velike razlike u veličini i broju stanovnika između opština što pokazuje da ispunjavanje postavljenih kriterijuma u praksi nije bilo odlučujuće za nastanak novih. Čak 25 opština (12%) ima manje od 2.000 stanovnika, što bi trebalo da bude najniži prag za osnivanje novih opština u slučaju uvažavanja posebnih okolnosti.

Tabela 2.

Opštine po broju stanovnika.

Broj stanovnika	Broj opština	Udio u ukupnom broju (%)	Kumulativa
ispod 1.000	6	2,86	
1.000–2.000	19	9,05	11,90
2.000–3.000	34	16,19	28,10
3.000–5.000	55	26,19	54,29
5.000–10.000	45	21,43	75,71
10.000–20.000	33	15,71	91,43
20.000–50.000	15	7,14	98,57
50.000–100.000	1	0,48	99,05
iznad 100.000	2	0,95	100,00
Ukupno	210	100,00	

Izvor: SURS, vlastiti proračuni.

Tri četvrtine opština imaju manje od 10.000 hiljada stanovnika, polovina (54%) ima manje od 5.000 stanovnika, a četvrtina (28%) ima ispod 3.000 stanovnika. Takođe, nemaju sve osmogodišnje osnovne škole, domove zdravlja ili zdravstvene stanice, banke, pošte, itd. Po teritoriji najveća opština Kočevje ima 550 km<sup>2</sup>, a najmanja je Odranci od 7 km<sup>2</sup>. Po broju stanovnika najveća gradska opština je Ljubljana, koja ima 266.935 stanovnika, a najmanja je Hodoš sa samo 342 stanovnika. Takva situacija se odražava na njihov finansijski i upravni kapacitet, koji je kod malih opština veoma ograničen i otežava proces decentralizacije i prenošenja državnih funkcija na lokalni nivo. Ujedno je otežano i izvođenje funkcija lokalne samouprave, jer male opštine brzo dostignu granice svojih mogućnosti. Broj stanovnika u opštini je u korelaciji sa veličinom budžeta i njenom upravom.



Na osnovu ZLS u Sloveniji postoje dva tipa opština: gradske opštine i opštine. Gradska se osniva na području grada zbog jedinstvenog prostornog i urbanističkog uređenja, zadovoljavanja komunalnih potreba i planiranja razvoja. Grad može dobiti status gradske opštine (osniva je državni parlament zakonom), ako ima najmanje 20.000 stanovnika i najmanje 15.000 radnih mjesta, od toga najmanje polovinu u tercijarnim i kvartarnim djelatnostima. Na osnovu ZLS u Sloveniji postoji 11 gradskih opština.

Do usvajanja promjena ZLS, godine 2005, zakon je zahtijevao ispunjavanje posebnih uslova za dobijanje statusa gradske opštine. Pored uslova koje mora ispunjavati svaka opština, za gradsku su bili određeni dodatni uslovi, kao što su stručne i srednje škole, odjeljenja visokih škola i fakulteta, bolnica, mreže javnih službi, telekomunikacioni centri, univerzitetske i specijalne biblioteke, specijalizovani INDOK centri, kulturna djelatnost itd. Promjenama ZLS u 2005. ti su dodatni uslovi bili ukinuti, ali se broj gradskih opština nije povećao.

Slika 1.

Karta opština u Sloveniji, 1994.



Slika 2.  
Karta opština u Sloveniji, 1998.



Slika 3.  
Karta opština u Sloveniji, 2006.



*Legenda: zeleno – nove opštine*

U skladu sa 22. članom ZLS gradska opština, pored lokalnih poslova od javnog značaja, u okviru svojih nadležnosti obavlja poslove iz državne nadležnosti koji se odnose na razvoj grada u skladu sa zakonom koji uređuje pojedinačna područja. Radi se dakle o izvornoj nadležnosti gradske opštine – onoj koju obavlja kao svoju.

Slovenija je uvela sistem lokalne samouprave na samo jednom nivou s namjerom da ga kasnije unaprijedi drugim nivoom. Uvođenje drugog stepena lokalne samouprave bilo je prepušteno dobrovoljnom udruživanju opština do promjene Ustava (2006), što nije dalo rezultata. Sada Ustav predviđa uvođenje regija zakonom, što parlament mora da prihvati sa dvotrećinskom većinom. Opštine su još uvijek partner u tom procesu, ali bez prava odlučivanja. Rasprava o regionalizaciji postala je značajno političko pitanje koje razdvaja političke aktere na državnom i lokalnom nivou po pitanju broja i veličine regija, njihovih nadležnosti i načina finansiranja. Trenutno su u parlamentarnoj proceduri prijedlozi zakona vezani za regionalizaciju Slovenije, jer postoji namjera sadašnjih vlasti da sprovedu regionalizaciju države na 14, po veličini veoma različitih, regija. Pored neujednačenosti regija, glavni nedostaci predlaganih rješenja su neodgovarajuće definisane nadležnosti regija i njihov način finansiranja, od čega zavisi i optimalna veličina regija. Struka predlaže manje većih regija (od šest do osam), na koje bi država mogla da prenese znatan broj svojih nadležnosti a imale bi i veliki razvojni potencijal, ali je politički kompromis do sada bio postignut za 14 regija. Takve regije sa dosta ograničenim resursima (ljudskim, upravnim, finansijskim, ekonomskim) opet stavljaju pod upitnik stvarnu decentralizaciju države.

U nedostatku pravih regija za potrebe regionalnog razvoja formirano je 12 takozvanih razvojnih regija (bivše upravne regije ili područja međuopštinske saradnje) za koje su pripremani regionalni razvojni programi. One nemaju pravih regionalnih tijela, nego samo regionalno vijeće gradonačelnika koje zanemaruje pitanja vezana za regionalni razvoj (potvrđivanje regionalnog programa, akcionog plana, prioriternih projekata koji se predlože državi za sufinansiranje).

## PODJELA OPŠTINA NA GRADSKE, PRIGRADSKE I RURALNE

Za potrebe ove analize, opštine su podijeljene u tri kategorije: gradske, prigradske i ruralne.

Gradske su one kojima je takav status priznat na osnovu ZLS. To su: Celje, Kopar, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Subota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec i Velenje.

Prigradske su one koje su čvrsto vezane za gradske opštine. U prošlosti su bile njihov sastavni dio, ali su se za vrijeme reforme odvojile kao samostalne opštine. Ipak, one ostaju tijesno vezane za gradske opštine i u funkcionalnom smislu njihov su sastavni dio.

Ruralne su ostale opštine i njih smo podijelili na velike, srednje i male, prema broju stanovnika. Male opštine su one koje imaju manje od 5.000 stanovnika, što je u početku reforme bio i kriterijum za formiranje opštine. Srednje imaju od 5.000 do 10.000 stanovnika, a one koje imaju iznad 10.000 stanovnika su kategorizovane kao velike opštine.

Tabela 3.  
Prikaz tipova opština u Sloveniji.

Tip opštine	Broj opština	%
Gradska	11	5
Prigradska	43	20
Ruralna velika	17	8
Ruralna srednja	37	18
Ruralna mala	102	49
Ukupno	210	100

Izvor: Vlastiti proračuni.

U Sloveniji postoji 11 gradskih opština ili samo 5% od ukupnog broja opština. Prigradskih je petina, ruralnih velikih 8%, ruralnih srednjih 18%, a skoro polovina opština (49%) su male ruralne.

Za analizu smo odabrali Savinjsku regiju, jednu od većih regija u Sloveniji i jedinu regiju sa dvije gradske opštine. U regiji su inače prisutni različiti tipovi opština, tako da može služiti kao dobra ilustracija za stanje u Sloveniji. Ujedno, može se analizirati funkcionalna vezanost opština, njihova potreba i spremnost za saradnju koja je u uslovima malih opština nužna za razvoj.

Tabela 4.  
Prikaz tipova opština u Savinjskoj regiji.

Tip opštine	Opštine	% opština	Broj stanovnika	% stanovnika regije	Površina (km <sup>2</sup> )	% teritorije regije
Gradska	Celje, Velenje	6	82.258	32	178,4	8
Prigradska	Šoštanj, Vojnik, Štore, Dobrna, Šmartno ob Paki	16	25.646	10	199,0	9
Ruralna velika	Žalec, Šentjur, Slovenske Konjice, Laško, Rogaška Slatina	16	77.827	30	706,2	31

Tabela 4.  
Prikaz tipova opština u Savinjskoj regiji.

Tip opštine	Opštine	% opština	Broj stanovnika	% stanovnika regije	Površina (km <sup>2</sup> )	% teritorije regije
Ruralna srednja	Šmarje pri Jelšah, Mozirje, Zreče, Polzela, Braslovče	16	32.836	13	347,2	15
Ruralna mala	Luče, Radeče, Prebold, Kozje, Podčetrtek, Rogatec, Ljubno, Nazarje, Gornji Grad, Vransko, Vitanje, Tabor, Bistrica ob Sotli, Dobje, Solčava	46	38.185	15	851,4	37
Ukupno	32 opštine	100	256.752	100	2.282,3	100

Izvor: SURS, vlastiti proračuni.

Struktura tipova opština u Savinjskoj regiji djelimično se razlikuje od nacionalne strukture, ali je udio malih opština sličan, dok je udio velikih ruralnih veći. Najviše ima ruralnih malih opština (15), a ruralnih srednjih, ruralnih velikih i prigradskih ima svakih po pet. Dvije opštine su gradske što stvara i određeno rivalstvo između njih. Trećina stanovništva Savinjske regije živi u gradskim opštinama, koje zauzimaju samo 8% teritorije regije, a 10% stanovništva živi u prigradskim, što predstavlja 9% ukupne teritorije. Značajne su i velike ruralne opštine u kojima na manje od trećine teritorije živi jedva trećina stanovništva regije. Podaci ukazuju da zapravo samo četvrtina stanovništva živi u srednjim i malim ruralnim opštinama, od toga 13% u srednjim i 15% u malim ruralnim, mada one zauzimaju više od polovine teritorije regije (52%, od toga male čak 37%, a srednje 15%).

Društvena i ekonomska razvijenost opština je različita i može da se analizira na osnovu njihovih tipova. Najnerazvijenije su male ruralne opštine, što u velikoj mjeri objašnjava i njihovu želju za samostalnošću. Zbog sistema finansiranja opština u Sloveniji osnivanje malih opština je bilo korisno za manje razvijena područja. Naime, samostalna mala opština dobijala je od države veće finansijsko poravnanje, nego što bi za nju mogla da dobije matična opština ako bi ova ostala u njenom sastavu. Ali ona brzo nailazi na svoje granice, jer veoma često nema velikih mogućnosti za svoj razvoj, a nema ni resursa za pripremu i izvođenje značajnih razvojnih aktivnosti ili razvojnih projekta. Zbog toga teže dolazi i do evropskog razvojnog novca, jer se njime podupiru uglavnom veći, regionalni projekti.

Razvijeniji dio predstavljaju gradske i prigradske opštine. U negativnom smislu izdvaja se prigradska opština Štore, koja je još uvijek u procesu prestrukturiranja privrede jer je ranije njen razvoj bio vezan skoro isključivo za željezaru. Od malih ruralnih visoko iznad prosjeka se nalazi opština Nazarje. U njoj je sjedište uspješne firme malih kućnih aparata, koja je ranije bila u sastavu „Gorenja“, a sada je u rukama „Bosch-Siemensa“. Od srednje velikih ruralnih opština valja spomenuti Zreče koja je, zbog „Uniorja“ (proizvodnja alata) i turističkog centra (banje, zimski centar), visoko iznad prosjeka razvijenosti ovih opština.

Kod malih ruralnih opština dodatna poteškoća nastaje zbog toga što i stanovnici u prosjeku imaju manje dohotke. Visina osnove za porez na dohodak je u prosjeku najniža u malim ruralnim opštinama, što znači da su i lična primanja stanovnika niža u poređenju sa primanjima stanovnika drugih tipova opština. U njima je i viša stopa nezaposlenosti. To pogoršava situaciju i u razvojnom smislu jer stanovništvo nema velikih resursa za razvoj privrednih djelatnosti i ostvarivanje vlastitih preduzetničkih ideja.

Tabela 5.  
Osnovni podaci o odabranim opštinama.

Opština	Tip opštine	Godina osnivanja opštine	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika	
Celje	Gradska	1994.	94,9	48.607	
Velenje	Gradska	1994.	83,5	33.707	
Dobrna	Prigradska	1998.	31,7	2.097	
Šmartno na Paki	Prigradska	1998.	18,2	3.035	
Šoštanj	Prigradska	1994.	95,6	8.450	
Štore	Prigradska	1994.	28,1	4.152	
Vojnik	Prigradska	1998.	75,3	8.098	
Luče	Ruralna mala	1998.	109,5	1.605	
Bistrica na Sotli	Ruralna mala	1998.	31,1	1.437	
Dobje	Ruralna mala	1998.	17,5	1.013	
Gornji Grad	Ruralna mala	1994.	90,1	2.605	
Kozje	Ruralna mala	1994.	89,7	3.349	
Ljubno	Ruralna mala	1994.	78,9	2.707	
Nazarje	Ruralna mala	1998.	43,4	2.657	
Podčetrtek	Ruralna mala	1998.	60,6	3.328	
Prebold	Ruralna mala	1998.	40,7	4.586	
Rogatec	Ruralna mala	1994.	39,6	3.244	
Solčava	Ruralna mala	1998.	102,8	542	
Tabor	Ruralna mala	1998.	34,8	1.487	
Vitanje	Ruralna mala	1994.	59,4	2.337	
Vransko	Ruralna mala	1998.	53,3	2.525	



Budžet opštine za 2006.						Indeks nerazvijenosti
Prihodi	Rashodi	Razlika prihodi – rashodi	Plate i drugi izdaci za zaposlene	% za plate zaposlenih		
9.802.074	10.850.784	-1.048.710	585.797	5,98	83,88	
7.429.431	7.925.513	-496.081	427.855	5,76	42,05	
362.769	387.196	-24.427	35.708	9,84	92,23	
400.767	436.087	-35.320	21.627	5,40	68,25	
1.639.243	1.547.023	92.220	56.049	3,42	55,49	
602.610	650.870	-48.260	30.519	5,06	102,08	
1.297.862	1.660.055	-362.193	77.887	6,00	85,94	
314.948	335.946	-20.998	18.532	5,88	149,24	
342.151	349.307	-7.156	19.593	5,73	150,98	
132.710	125.873	6.837	15.536	11,71	130,30	
425.209	421.493	3.716	22.529	5,30	117,62	
564.607	570.194	-5.587	37.667	6,67	149,74	
459.830	462.444	-2.614	27.204	5,92	123,15	
425.701	429.277	-3.576	20.897	4,91	57,12	
760.515	844.468	-83.953	27.902	3,67	121,89	
755.750	764.091	-8.341	33.556	4,44	126,58	
560.588	618.966	-58.378	39.430	7,03	101,17	
156.944	168.578	-11.634	21.426	13,65	183,76	
318.717	317.795	922	20.759	6,51	126,36	
325.424	355.066	-29.642	34.815	10,70	100,90	
369.686	351.874	17.812	27.662	7,48	124,06	

Tabela 5.  
Osnovni podaci o odabranim opštinama.

Opština	Tip opštine	Godina osnivanja opštine	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika	
Braslovče	Ruralna srednja	1998.	54,9	5.101	
Mozirje	Ruralna srednja	1998.	83,6	6.363	
Polzela	Ruralna srednja	1998.	34,0	5.521	
Šmarje pri Jelšah	Ruralna srednja	1994.	107,7	9.681	
Zreče	Ruralna srednja	1994.	67,0	6.397	
Laško	Ruralna velika	1998.	197,5	13.800	
Rogaška Slatina	Ruralna velika	1994.	71,5	10.854	
Slovenske Konjice	Ruralna velika	1994.	97,8	14.006	
Šentjur	Ruralna velika	1998.	222,3	18.603	
Žalec	Ruralna velika	1998.	117,1	20.850	
Slovenija			20.273	2.003.358	

Izvor: SURS, UMAR, vlastiti proračuni.

Budžet opštine za 2006.						Indeks nerazvijenosti
Prihodi	Rashodi	Razlika prihodi – rashodi	Plate i drugi izdaci za zaposlene	% za plate zaposlenih		
717.816	757.883	-40.067	38.002	5,29	98,21	
1.202.388	1.191.436	10.952	47.157	3,92	81,97	
759.837	798.173	-38.336	33.060	4,35	82,17	
1.655.626	1.650.342	5.284	114.242	6,90	111,48	
1.185.261	1.300.619	-115.358	76.276	6,44	51,55	
2.190.800	2.476.810	-286.010	141.521	6,00	88,73	
1.925.394	1.954.551	-29.157	95.896	4,98	81,19	
2.000.912	1.958.987	41.925	86.380	4,32	78,01	
3.160.832	3.219.420	-58.588	138.644	4,39	97,62	
3.051.465	3.127.012	-75.547	149.966	4,91	92,93	
382.258.727	390.054.177	-7.795.450	19.820.657	5,19	100,00	

Tabela 6.  
Osnovni ekonomski podaci o odabranim opštinama.

Opština	Nezaposlenost			Prosječna mjesečna bruto plata		Bruto osnova za porez na doho- dak	
	Broj nezaposle- nih osoba	%	Indeks (Slo=100)	u SIT	Indeks (Slo=100)	U SIT	indeks (Slo=100)
Celje	3.272	15,4	144,7	269.171	100,6	1.251.086	102,6
Velenje	1.828	12	113,4	247.610	92,5	1.358.783	111,4
Vojnik	313	9,6	90,7	258.658	96,7	1.084.503	89
Štore	215	13,2	124,1	234.519	87,6	954.158	78,3
Dobrna	91	10,8	101,7	237.399	88,7	1.084.503	80,2
Šoštanj	315	9	85,2	269.226	100,6	1.168.526	95,8
Šmartno na Paki	96	8,4	79,6	203.604	76,1	1.239.481	101,7
Luče	101	15,2	143,7	223.554	83,5	708.866	58,1
Radeče	217	10,8	102,3	208.142	77,8	1.099.037	90,1
Nazarje	112	9,5	89,8	196.070	73,3	991.380	81,3
Ljubno	159	14,2	134,2	203.991	76,2	842.556	69,1
Gornji Grad	89	9,1	86,1	211.362	79	846.237	69,4
Solčava	28	15,2	142,9	213.089	79,6	730.731	59,9
Prebold	406	17,3	163,1	204.199	76,3	1.028.892	84,4
Tabor	101	14,5	136,6	234.984	87,8	823.569	67,6
Vransko	177	14,3	134,6	231.997	86,7	827.617	67,9
Vitanje	90	9,1	85,4	211.447	79	852.933	70
Dobje	65	16,3	153,8	251.832	94,1	791.215	64,9

Izvor: SURS, UMAR.

Opština	Nezaposlenost			Prosječna mjesečna bruto plata		Bruto osnova za porez na dohodak	
	Broj nezaposlenih osoba	%	Indeks (Slo=100)	u SIT	Indeks (Slo=100)	U SIT	indeks (Slo=100)
Rogatec	218	15,1	141,9	201.588	75,3	847.176	69,5
Podčetrtek	204	13,7	129,5	209.548	78,3	833.253	68,3
Kozje	211	16	151,1	191.689	71,6	792.854	65
Bistrica na Sotli	97	14,3	134,7	204.636	76,5	767.811	63
Mozirje	318	10,5	98,9	248.997	93,1	1.078.185	88,4
Polzela	281	11,3	106,7	181.816	68	1.108.967	91
Braslovče	282	11,8	111,1	216.851	81	1.097.270	90
Zreče	117	7,9	74,9	229.135	85,6	1.042.588	85,5
Šmarje pri Jelšah	599	14,8	139,8	245.206	91,6	932.639	76,5
Laško	673	11,9	112	255.904	95,6	1.079.127	88,5
Žalec	1.488	14,8	139,9	233.809	87,4	1.128.399	92,6
Slovenske Konjice	708	11,5	108,2	223.381	83,5	1.067.856	87,6
Šentjur	1.051	12,8	120,9	229.904	85,9	1.021.595	83,8
Rogaška Slatina	673	13,1	123,3	202.269	75,6	982.427	80,6
Savinjska regija	14.595	12,9	121,8	244.165	91,3	1.112.183	91,2
Slovenija	90.728	10,6	100	267.571	100	1.219.196	100

## Nadležnosti opština

U *Zakonu o lokalnoj samoupravi* nadležnosti opštine se dijele na izvorne i prenesene. U okvir izvornih spadaju nadležnosti koje one same odrede statutom i drugim aktima i predstavljaju tipični sadržaj lokalne samouprave (komunalne djelatnosti, lokalne javne službe, itd.) i lokalne nadležnosti od javnog značaja koje opštinama određuje područno zakonodavstvo. Prenesene nadležnosti su one koje država prenese u izvršenje opštini i onda ih ona obavlja za državu. Za izvršenje tih poslova država mora osigurati opštini odgovarajuća finansijska sredstva.

**Izvorne nadležnosti.** Opština samostalno obavlja lokalne nadležnosti od javnog značaja (izvorne nadležnosti), koje su definisane u *Zakonu o lokalnoj samoupravi* i područnim zakonima, ili ih sama određuje vlastitim opštim aktom. Za zadovoljavanje potreba svojih stanovnika opština naročito:

- upravlja opštinskom imovinom;
- omogućava uslove za privredni razvoj opštine i u skladu sa zakonom obavlja nadležnosti iz područja ugostiteljstva, turizma i poljoprivrede;
- planira prostorni razvoj, u skladu sa zakonom obavlja nadležnosti na području gradnje objekata i javnu službu upravljanja građevinskim zemljištem;
- stvara uslove za izgradnju stanova i povećanje fonda socijalnih stanova;
- uređuje, upravlja i vodi brigu o lokalnim javnim službama u okviru svojih nadležnosti;
- vodi brigu o zaštiti vazduha, zemlje, izvora vode, o zaštiti od buke, o sakupljanju i odlaganju otpada i obavlja druge djelatnosti u okviru zaštite životne sredine;
- uređuje i održava vodovodne i energetske komunalne objekte;
- gradi, održava i uređuje lokalne javne puteve, rekreacijske i druge javne površine, u skladu sa zakonom uređuje saobraćaj u opštini te obavlja nadležnosti opštinske policije;
- organizuje zaštitu od požara i spasilačku pomoć;
- organizuje pomoć i spasavanje u slučaju elementarnih i drugih nesreća;
- organizuje komunalno-policijsku službu i brine za red u opštini,
- organizuje funkcionisanje pogrebnih preduzeća i uređivanja groblja;
- unapređuje službe socijalne zaštite, osnovnu zaštitu djece i porodice, socijalno ugroženih, invalida i starih;
- podržava razvoj obrazovanja odraslih koje je značajno za razvoj opštine i za kvalitet življenja svojih stanovnika;
- unapređuje vaspitnu, obrazovnu, društvenu i drugu djelatnost na svom području;

- unapređuje razvoj sporta i rekreacije;
- unapređuje kulturno-umjetničku aktivnost, populariše kulturne programe i obezbjeđuje opšteobrazovnu, bibliotekarsku djelatnost te u skladu sa zakonom vodi brigu o kulturnom nasljeđu na svom području;
- obavlja kontrolu nad lokalnim priredbama;
- organizuje opštinsku upravu;
- određuje prekršaje i novčane kazne za prekršaje kojima se krše propisi opštine, obavlja inspekcijski nadzor nad izvođenjem opštinskih propisa i drugih akata kojima uređuje obaveze iz svoje nadležnosti, ako zakonom nije drugačije određeno;
- usvaja statut opštine i druge opšte akte,
- uređuje druge lokalne nadležnosti od javnoga značaja (21. član ZLS).

Opština sakuplja i obrađuje podatke koji su joj potrebni za obavljanje poslova, obavlja statističke, evidencijske i analitičke poslove za svoje potrebe. Radi se o ličnim podacima: jedinstveni matični broj građana, ime, datum i mjesto rođenja, podatke o ličnim vozilima, adresa boravka (stalnog, ili privremenog) i druge (21.a član ZLS).

**Prenesene nadležnosti.** Država može da prenese na opštine izvođenje pojedinačnih poslova iz državne nadležnosti. Do promjene Ustava (2006) za takav prijenos bila je potrebna prethodna saglasnost opštine, a sada više ne treba. Razlozi za prijenos su racionalnije i funkcionalnije izvođenje nadležnosti u opštini, a naročito na područjima:

- uređenja javnog prigradskog saobraćaja;
- radnog vremena ugostiteljskih objekata;
- izvođenja poslova na području gradnje objekata i geodetske službe;
- osiguravanja javne mreže gimnazija, srednjih i drugih škola;
- javne zdravstvene službe na sekundarnom nivou.

Obavljanje pojedinačnih poslova iz državne nadležnosti može se prenijeti na sve opštine: na gradske, na opštine na određenom području ili na pojedinačnu. Za izvođenje prenesenih poslova država im osigurava odgovarajuća finansijska sredstva (24. član ZLS). Lokalni organi, dakle, mogu, pored tipičnih lokalnih poslova od javnog značaja, obavljati i poslove iz državne nadležnosti.

Iako su pojedina područja u potpunoj nadležnosti lokalne samouprave, država ima značajnu ulogu i na tim područjima. Kao primjer može poslužiti predškolsko vaspitanje koje je u isključivoj i izvornoj nadležnosti lokalne samouprave. Ali

država na tom području određuje visinu plata zaposlenih i standarde: prostori, opremu, broj djece po starosnim grupama, kvalifikacije zaposlenih, uslove za napredovanje, itd. Tako su se opštine našle u situaciji da moraju obezbijediti finansiranje rada vrtića bez mogućnosti suštinskog uticanja na njihov rad i troškove poslovanja. Zbog takve situacije opštine su predložile da država na sebe preuzme plate zaposlenih u vrtićima. To bi bilo slično rješenju za područje osnovnog obrazovanja, gdje su nadležnosti podijeljene između države (plate učitelja) i lokalne samouprave (materijalni troškovi održavanja škole, prevoz učenika u školu).

### Praktično sprovođenje izvornih nadležnosti u odabranim opštinama

Praktično sprovođenje izvornih nadležnosti u opštinama prije svega zavisi od postojanja potreba za određenim uslugama i mogućnosti opštine da udovolji tim potrebama. Ustav i *Zakon o lokalnoj samoupravi* određuje izvorne nadležnosti kao usluge za zadovoljavanje lokalnih potreba stanovništva u opštinskim granicama. Takva definicija može da nas dovede do velikih razlika u definisanju izvornih nadležnosti u zavisnosti od veličine opština.

Male opštine ne mogu da udovolje nekim potrebama stanovnika, jer pri nuđenju usluga često važi princip ekonomije obima koji je moguće obezbijediti samo u većim opštinama. Kao primjer mogu poslužiti komunalne (npr., vodosnabdijevanje), ali i društvene djelatnosti (npr., obrazovanje odraslih). Zato je pogrešno definisanje izvornih nadležnosti na osnovu veličine jedinica lokalne samouprave, nego je bolje prvo odrediti izvorne nadležnosti lokalne samouprave i onda tome prilagoditi njihovu veličinu (broj stanovnika, teritorija). Isto tako, reforma lokalne samouprave ne smije da bude ili postane spontani proces, kao što se to u velikoj mjeri desilo u Sloveniji, nad kojim se iz različitih razloga izgubila skoro sva društvena kontrola, nego proces sa jasno definisanim ciljevima i načinima kako postići te ciljeve. Ako je cilj decentralizacija države i jačanje lokalne samouprave, taj cilj nije moguće postići sa malim nemoćnim opštinama koje ne mogu nikako da budu ravnopravan partner državnim vlastima. A pitanje učešća lokalnog stanovništva u procesima odlučivanja na lokalnom nivou može se rješavati unutrašnjom decentralizacijom opština. Mala opština nije garant lokalne demokratije, jer vlast u takvoj opštini može lako prisvojiti jedna grupa (naročito ako ona ima u rukama i ekonomsku moć) i isključiti sve ostale interese iz procesa odlučivanja. U velikim opštinama civilno društvo je obično bolje organizovano, tako da jedna interesna grupa ne uspijeva lako da monopolizuje vlast.



I u našoj analizi se pokazalo da su razlike između opština u načinu zadovoljavanja lokalnih potreba velike i da male opštine teže mogu da odgovore tom zadatku. Zato moraju saradivati sa susjednim opštinama i na taj način obezbjeđivati te usluge.

Tabela 7.

Realno izvršavanje nadležnosti – društvene djelatnosti.

Opština	Predškolsko vaspitanje	OŠ	Obrazovanje odraslih (narodni univerzitet)	OŠ, Centar za osobe sa specijalnim potrebama	Kultura (neprofesionalna/profesionalna)	Sport (neprofesionalni/profesionalni)
Celje	da	da	da	da	da	da
Velenje	da	da	da	da	da	da
Vojnik	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Štore	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Dobrna	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Šoštanj	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Šmartno na Paki	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Luče	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Radeče	da	da	ne	djelimično	da/ne	da/ne
Nazarje	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Ljubno	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Gornji Grad	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Solčava	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Prebold	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Tabor	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Vransko	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne

Opština	Predškolsko vaspitanje	OŠ	Obrazovanje odraslih (narodni univerzitet)	OŠ, Centar za osobe sa specijalnim potrebama	Kultura (neprofesionalna/profesionalna)	Sport (neprofesionalni/profesionalni)
Vitanje	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Dobje	ne	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Rogatec	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Podčetrtek	da	da	ne	djelimično	da/ne	da/ne
Kozje	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Bistrica na Sotli	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Mozirje	da	da	ne	djelimično	da/ne	da/ne
Polzela	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Braslovče	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Zreče	da	da	ne	ne	da/ne	da/ne
Šmarje pri Jelšah	da	da	da	djelimično	da/ne	da/djelimično
Laško	da	da	da	djelimično	da/ne	da/djelimično
Žalec	da	da	da	da	da/ne	da/djelimično
Slovenske Konjice	da	da	da	djelimično	da/ne	da/djelimično
Šentjur	da	da	da	djelimično	da/ne	da/djelimično
Rogaška Slatina	da	da	da	djelimično	da/ne	da/djelimično

Izvor: Anketa RA Kozjansko, 2007.

Ako se pogleda područje društvenih djelatnosti i tu se vide razlike između opština. Najznačajniji faktor koji utiče na razlike jeste veličina. Sve opštine imaju potpunu osnovnu školu i dječji vrtić (izuzetak je Dobje). Jedanaest opština, obje gradske, sve velike ruralne, jedna prigradska i tri srednje ruralne opštine imaju dom zdravlja. Većina ostalih ima zdravstvenu stanicu, ali bez nje je ipak pet malih ruralnih opština, bez obzira što je to jedan od zakonski definisanih kriterijuma za njihovo osnivanje. Narodne univerzitete, koji su značajna institucija na području obrazovanja odraslih, imaju samo gradske i velike ruralne opštine. Neki narodni univerziteti pokrivaju šire područje više opština, tako da one zajednički podupiru njihov rad, ali obično u veoma malom obimu. Slična je situacija sa muzičkim školama.

Tabela 8:  
Realno izvršavanje nadležnosti – javne službe.

Opština	Javni saobraćaj	LER	Prostorni razvoj	Održavanje lokalnih puteva	Obavezne javne službe	Zaštita, vatrogasci
Celje	da	da	da	da	da	da
Velenje	da	da	da	da	da	da
Vojnik	ne	da	da	da	da	da
Štore	ne	djelimično	da	da	da	da
Dobrna	ne	ne	da	da	da	da
Šoštanj	ne	da	da	da	da	da
Šmartno na Paki	ne	djelimično	da	da	da	da
Luče	ne	ne	da	da	da	da
Radeče	ne	djelimično	da	da	da	da
Nazarje	ne	djelimično	da	da	da	da
Ljubno	ne	djelimično	da	da	da	da
Gornji Grad	ne	djelimično	da	da	da	da

Opština	Javni saobraćaj	LER	Prostorni razvoj	Održavanje lokalnih puteva	Obavezne javne službe	Zaštita, vatrogasci
Solčava	ne	ne	da	da	da	da
Prebold	ne	djelimično	da	da	da	da
Tabor	ne	ne	da	da	da	da
Vransko	ne	da	da	da	da	da
Vitanje	ne	djelimično	da	da	da	da
Dobje	ne	ne	da	da	da	da
Rogatec	ne	da	da	da	da	da
Podčetrtek	ne	djelimično	da	da	da	da
Kozje	ne	djelimično	da	da	da	da
Bistrica na Sotli	ne	ne	da	da	da	da
Mozirje	ne	da	da	da	da	da
Polzela	ne	djelimično	da	da	da	da
Braslovče	ne	djelimično	da	da	da	da
Zreče	ne	djelimično	da	da	da	da
Šmarje pri Jelšah	ne	da	da	da	da	da
Laško	ne	da	da	da	da	da
Žalec	ne	da	da	da	da	da
Slovenske Konjice	ne	da	da	da	da	da
Šentjur	ne	da	da	da	da	da
Rogaška Slatina	ne	da	da	da	da	da

Izvor: Anketa RA Kozjansko.

Na području obaveznih javnih službi situacija je isto tako različita. Sve opštine su nadležne za: vodosnabdijevanje, odvajanje i čišćenje otpadnih voda, upravljanje otpadom, upravljanje i održavanje lokalnih puteva, čišćenje javnih prostora i vatrogasnu službu. Ove službe funkcionišu na različite načine. Komunalne usluge (vodosnabdijevanje, čišćenje otpadnih voda, upravljanje komunalnim otpadom) velikim dijelom su organizovane preko javnih komunalnih preduzeća, koja imaju sjedište u centrima bivših opština i pokrivaju sve novonastale na njenoj teritoriji. Ima i izuzetaka od toga, jer su dvije opštine za te potrebe unutar svoje uprave organizovale režijsko odjeljenje (Zreče i Dobje) i tri svoja komunalna preduzeća (Gornji Grad, Vitanje, Radeče). Ali kao najbolje rješenje ipak se pokazuje zadržavanje velikih komunalnih preduzeća koja imaju i opremu i kadrove za kvalitetne usluge, a ujedno su to sistemi za koje važe zakoni ekonomije obima. Upravljanje komunalnim otpadom rješava se na regionalnom nivou sa modernom deponijom u Celju. Ona je u završnoj fazi izgradnje uz veliku finansijsku pomoć EU, jer su opštine uspjele na vrijeme da se dogovore o tom značajnom zajedničkom projektu. Ovome je pristupila većina opština, a sada polako pristupaju i ostale jer nemaju drugog rješenja. Naime, lokalne deponije koje ne odgovaraju evropskim standardima moraju da se zatvore. Vatrogasna služba svuda je dobro organizovana preko dobrovoljnih udruženja vatrogasaca koja opštine finansijski podupiru pri nabavci opreme. Javni gradski i prigradski saobraćaj vezan je za gradske opštine, Celje i Velenje.

Opštine mogu da nude i dodatne javne službe ako tako odluče i tu se pokazuju puno veće razlike između opština, nego u slučaju obaveznih javnih službi. Upravljanje javnim pijacama, snabdijevanje plinom, toplotnom energijom i tome slično izvodi se kao javna služba u samo nekoliko opština, uglavnom gradskim i većim ruralnim, a male se zadovoljavaju samo zakonski propisanim obaveznim javnim službama.

## ORGANI OPŠTINA

Po ZLS organi opštine su: opštinsko vijeće, gradonačelnik i nadzorni odbor. Opštinsko vijeće je najviši organ odlučivanja koji donosi pravne akte i sve odluke vezane za djelokrug opštine. Ono ima od 7 do 45 članova, u zavisnosti od broja stanovnika. Ovo vijeće nadzire rad gradonačelnika i opštinske uprave u vezi s izvršavanjem svojih odluka. Vijeće može da osniva različite komisije i odbore kao svoja radna i savjetodavna tijela. Za članove komisije ili odbora mogu biti

izabrani članovi opštinskog vijeća ali i drugi građani opštine. Članovi vijeća moraju predstavljati bar polovinu članova radnog tijela, a svoju funkciju obavljaju neprofesionalno.

Gradonačelnik predstavlja i zastupa opštinu, predstavlja opštinsko vijeće i vodi njegove sjednice, ali bez prava glasanja. Opštinskom vijeću predlaže godišnji budžet, zaključni račun budžeta i sve druge pravne akte iz nadležnosti opštine. Odgovoran je za zakonitost i ustavnost prihvaćenih odluka i propisa i može da zadrži sprovođenje odluka i propisa koji su po njegovom mišljenju suprotni Ustavu ili zakonima. U tom slučaju mora da pokrene i odgovarajući postupak u opštinskom vijeću za mijenjanje odluke i ispred državnih organa koji vrše nadzor nad zakonitošću rada opština.

Svaka opština ima bar jednog zamjenika gradonačelnika, koga bira gradonačelnik iz članova vijeća. Djelokrug svog zamjenika određuje gradonačelnik. Gradonačelnik i njegovi zamjenici mogu da obavljaju svoju funkciju neprofesionalno ili profesionalno, o čemu odlučuje gradonačelnik.

Nadzorni odbor je najviši organ kontrole javne potrošnje u opštini. Odbor nadzire raspolaganje opštinskom imovinom, budžetsku potrošnju i finansijsko poslovanje svih korisnika budžetskih sredstava. Članove nadzornog odbora, koji svoju funkciju obavljaju neprofesionalno, bira opštinsko vijeće.

Opštinski funkcioneri, koji svoju funkciju obavljaju profesionalno (gradonačelnik i zamjenici gradonačelnika), imaju pravo na platu, a njena visina, koja je određena državnim propisima, zavisi od broja stanovnika. Plate gradonačelnika najmanjih opština (do 3.000 stanovnika) otprilike su tri puta manje od plate gradonačelnika opština sa više od 100.000 stanovnika.

Ako gradonačelnik ili njegov zamjenik obavlja svoju funkciju neprofesionalno, pripada mu naknada u iznosu polovine plate koju bi primao ako bi bio profesionalni funkcioner. Članovi opštinskog vijeća dobijaju novčanu naknadu za učešće na sjednicama vijeća ili njegovih radnih tijela, ali je ona limitirana na godišnjem nivou na maksimalno 15% plate gradonačelnika.

## FINANSIRANJE OPŠTINA

U Sloveniji je priznat ustavni princip finansijske autonomije lokalne samouprave tako da se opština finansira iz vlastitih izvora. Ali praksa pokazuje da su vlastiti prihodi opština nedovoljni za finansiranje izvršavanja nadležnosti lokalne samouprave, tako da je neophodna fiskalna decentralizacija koja bi lokalnom nivou obezbijedila viši stepen finansijske autonomije. Na visoki stepen fiskalne centralizacije ukazuju i podaci o relativno niskom udjelu lokalnih u ukupnim javnim finansijama, koji iznosi oko 12%, a udio lokalnih finansija u GDP predstavlja 5,17% (2002).

Opštinama, koje ne mogu u cjelini osigurati obavljanje svojih poslova, država u skladu sa zakonski određenim načelima i mjerilima osigurava dodatna sredstva. Sistem finansiranja opština, izveden iz ustavnog principa, temelji se na proračunu odgovarajuće potrošnje pojedine opštine. Pri tome se uvažava njena površina, dužina lokalnih puteva, broj stanovnika, broj stanovnika mlađih od 15 i starijih od 65 godina.

Ministarstvo za finansije izračunava visinu sredstava iz izvora koje opština treba da prikupi uvažavajući propisima određene stope ili visine poreza/taksi. Opštinama, koje sredstvima prikupljenim iz vlastitih izvora ne mogu finansirati obaveze u okviru odgovarajuće potrošnje, država osigurava finansijsko poravnanje kao opšti nenamjenski finansijski transfer iz državnog budžeta. Vlada, na prijedlog Ministarstva za finansije najkasnije do 30. septembra tekuće godine, obavještava opštine o visini finansijskog poravnanja za narednu godinu, tako da one mogu planirati svoje budžete.

Prihodi opštine su:

- porez na lične prihode (u visini 35% poreza stanovnika opštine);
- porez na nasljeđe i poklone;
- porez na dobit od igara na sreću;
- porez na imovinu;
- porez na promet imovinom;
- drugi porezi određeni zakonom;
- upravne takse;
- posebna taksa za upotrebu automata za igre na sreću van igraonica;
- naknada za upotrebu građevinskog zemljišta;

- lokalna turistička taksa;
- komunalne takse;
- ostale lokalne takse;
- odšteta zbog promjene namjene poljoprivrednog zemljišta i šuma;
- odštete i takse za degradaciju i uzurpaciju prostora i zagađivanje životne sredine;
- prihodi uprave;
- prihodi, određeni drugim aktima.

Tabela 9.  
Finansiranje odabranih opština, 2005.

Opština	Prihodi, ukupno	Prihodi iz državnog budžeta	% prihoda iz drž. budžeta	Rang u SLO
Celje	9.596.114.000	1.139.920.000	11,88	162
Velenje	5.517.850.658	283.175.581	5,13	176
Dobrna	336.807.000	127.889.000	37,97	78
Šmartno na Paki	390.420.000	72.926.000	18,68	145
Šoštanj	1.510.928.000	246.953.000	16,34	155
Štore	634.414.000	193.545.000	30,51	106
Vojnik	1.332.892.000	435.969.000	32,71	100
Luče	256.814.000	187.079.000	72,85	7
Bistrica na Sotli	275.849.369	168.983.722	61,26	21
Dobje	120.548.000	75.168.000	62,36	17
Gornji Grad	402.264.000	228.883.000	56,90	26
Kozje	539.851.000	340.741.000	63,12	15
Ljubno	427.219.000	275.369.000	64,46	14
Nazarje	362.604.000	140.998.000	38,88	69
Podčetrtek	666.851.000	300.255.000	45,03	52
Prebold	633.795.000	163.326.000	25,77	120



Opština	Prihodi, ukupno	Prihodi iz državnog budžeta	% prihoda iz drž. budžeta	Rang u SLO
Rogatec	547.469.000	269.717.000	49,27	42
Solčava	161.183.000	129.512.000	80,35	3
Tabor	265.264.000	179.026.000	67,49	11
Vitanje	319.573.000	199.067.000	62,29	18
Vransko	361.975.000	194.236.000	53,66	30
Mozirje	865.971.000	329.580.000	38,06	76
Polzela	693.979.000	167.517.000	24,14	124
Šmarje pri Jelšah	1.418.678.000	634.448.000	44,72	53
Zreče	1.012.091.000	317.762.000	31,40	102
Laško	2.011.006.000	705.182.000	35,07	92
Rogaška Slatina	1.511.615.000	512.458.000	33,90	99
Slovenske Konjice	2.150.033.000	887.673.000	41,29	62
Šentjur	2.788.855.100	1.160.164.000	41,60	60
Žalec	2.705.949.000	629.640.000	23,27	128
Slovenija			18,81	

Izvor: FU

Opštine imaju pravo na dodatna sredstva za sufinansiranje investicija i drugih obaveza, ako za to postoji poseban interes države. Visina sufinansiranja, u tom slučaju, zavisi od visine ubranog poreza na lični dohodak po stanovniku opštine, tako da se moguća visina sufinansiranja kreće između 70% za najsiromašnije opštine do 10% a za one najbogatije. U posljednje vrijeme država dodatno finansijski stimuliše opštine za formiranje zajedničkih opštinskih upravnih organa za obavljanje određenih nadležnosti lokalne samouprave. Tako država pokriva 50% troškova rada takvih organa.

Opština može i da se zadužuje, ali u zakonskim granicama. Za svako zaduživanje potrebno je odobrenje Ministarstva za finansije, čime se sprečava previsoko zaduživanje opština. U dug opštine ubrajaju se i sve garancije koje opština izdaje svojim javnim preduzećima ili zavodima za potrebe njihovog zaduživanja.

Sistem finansiranja odgovarajuće potrošnje više odgovara manjim opštinama, jer on zapravo pokriva samo najnužnije potrebe stanovnika. Gradske i velike opštine imaju visoke troškove zbog izvršavanja dodatnih obaveznih nadležnosti koje, pored toga, često koriste i stanovnici drugih opština (obrazovanje, kultura, sport), te moraju u velikoj mjeri same snositi taj teret što im otežava razvoj na drugim područjima. Ujedno, opštine zbog takvog načina izračunavanja odgovarajuće potrošnje nemaju sistemski izvor za finansiranje razvojnih aktivnosti što je veoma problematično, jer bez toga neće biti u mogućnosti da dugoročno obezbijede kvalitetne uslove za rad i život svojim stanovnicima.

Tabela 10.

Troškovi izvršavanja obaveznih nadležnosti po tipu opštine.

		Troškovi po stanovniku	% u odgovarajućoj potrošnji
1.	Finansiranje djelovanja sistema (vijeće, gradonačelnik, uprava, itd.)	12.524	18,15%
2.	Finansiranje održavanja opštinskih puteva (lokalnih i ostalih opštinskih) i druga kolektivna komunalna potrošnja (javni prostori, itd.)		
	gradske opštine	10.607	15,96%
	druge opštine	9.084	12,90%
	prosjeak	9.629	13,94%
3.	Obrazovanje i predškolsko vaspitanje sa prevozom djece u školu		
	gradske opštine	21.681	32,61%
	druge opštine	17.561	24,96%
	prosjeak	19.149	27,75%

		Troškovi po stanovniku	% u odgovarajućoj potrošnji
4.	Kulturne djelatnosti (biblioteke i finansiranje kulturnih djelatnosti i zavoda)		
	gradske opštine	8.459	12,72%
	druge opštine	3.656	5,19%
	prosjek	5.374	7,79%
5.	Zdravstvo		
	gradske opštine	1.278	1,92%
	druge opštine	1.269	1,80%
	prosjek	1.272	1,84%
6.	Sport		
	gradske opštine	3.679	5,53%
	druge opštine	1.717	2,44%
	prosjek	2.419	3,51%
7.	Socijala		
	gradske opštine	3.593	5,41%
	druge opštine	3.901	5,54%
	prosjek	3.791	5,49%
8.	Prostorni razvoj i zaštita prostora (prostorni planovi i druge mjere)		
	gradske opštine	1.148	1,73%
	druge opštine	1.122	1,59%
	prosjek	1.131	1,64%
9.	Zaštita protiv požara i elementarnih nesreća		
	gradske opštine	1.380	2,08%
	druge opštine	1.395	1,98%

Izvor: Železnik, M.: „Problematika finansiranja opština u Sloveniji“, 2002.

## UPRAVNI KAPACITET OPŠTINE

Godine 2006, u opštinskim upravama bilo je zaposlenih 4.184 osoba, od toga 2.290 službenika, 1.572 stručno-tehničkih službenika, 10 pripravnika i 213 zaposlenih u režijskim odjeljenjima, osnovanim u okviru opštinskih uprava. Najveće su uprave gradskih opština. Tako Ljubljana ima 550 zaposlenih, Maribor 249, Koper i Celje 125 i tako dalje. Opština Jezersko je poseban primjer, jer nema ni jednog zaposlenog u upravi.

Tabela 11.

Broj zaposlenih osoba po opštinama.

Broj svih zaposlenih	Broj opština
0–5	46
5–10	51
10–15	29
15–20	16
20–30	17
30–50	20
50–100	10
100–200	2
iznad 200	2

Tabela 12.

Broj službenika po opštinama.

Broj službenika	Broj opština
0–5	93
5–10	41
10–15	16
15–20	20
20–50	15
50–100	6
iznad 100	2

Izvor: SVLR, vlastiti proračuni.

Broj stanovnika po zaposlenom u upravi je isto tako različit. U prosjeku, u opštinskoj upravi u Sloveniji dođe 479 stanovnika na jednog zaposlenoga. Ali, razlike između opština su velike. Tako, u opštini Šenčur dođe 1.126 stanovnika na jednog zaposlenog, u opštini Rogaševci 1.111 stanovnika na jednog zaposlenog i u opštini Brezovica 1.103. Najniži broj stanovnika po zaposlenom imaju opštine Kobilje, gdje na jednog zaposlenog dođe samo 91 stanovnik, u Kostelu 114 i Hodošu 115. U Ljubljani, kao najvećoj opštini, dođe 485 stanovnika na jednog zaposlenog a u Mariboru 446. Takođe, između jednako velikih opština po broju stanovnika razlike su prilično velike.

Tabela 13.

Broj i struktura zaposlenih po opštinama u Savinjskoj regiji.

Opština	Stepen obrazovanja						Ukupno
	VIII	VII	VI	V	IV	Ostalo	
Celje	4,5	43,5	22,5	43,0	8,0	3,0	124,5
Velenje	3,0	39,0	13,0	29,0	6,0	1,0	91,0
Šoštanj		6,0	1,6	5,0	1,0		13,6
Dobrna		5,0	1,0	1,0	2,0	1,0	10,0
Šmartno ob Paki		2,0	1,0	1,0			4,0
Štore		2,0	0,5	2,0	1,0	1,0	6,5
Dobje		2,0			1,0	2,0	5,0
Gornji Grad		1,0		3,0			4,0
Kozje		4,0	1,0		1,0	3,0	9,0
Bistrica ob Sotli			1,0	2,0			3,0
Ljubno		3,0	1,0	1,0		1,0	6,0
Luče		1,0	1,0	1,0			3,0
Nazarje		1,0	1,0	1,0			3,0
Podčetrtek			2,0	2,0			4,0
Prebold	1,0	1,0	1,0	2,0			5,0
Rogatec		3,0	1,0	3,0		1,0	8,0
Tabor		1,0		2,0		1,0	4,0
Vitanje	1,0	2,0	1,0	1,0			5,0
Vransko		1,0		4,0			5,0
Polzela		1,0	2,0	3,0			6,0
Braslovče		5,0		1,0			6,0
Mozirje	1,0	2,0		4,0	1,0	1,0	9,0
Vojnik		6,0	3,0	3,0	4,0		16,0
Zreče	1,0	5,0	1,0	6,0	2,0		15,0

Opština	Stepen obrazovanja						Ukupno
	VIII	VII	VI	V	IV	Ostalo	
Laško		15,0	4,0	10,0	3,0		32,0
Šmarje pri Jelšah	1,0	11,0	4,0	8,0	2,0		26,0
Slovenske Konjice		12,0		5,0	2,0	1,0	20,0
Žalec		13,0	7,0	9,0	1,0	4,0	34,0
Šentjur		16,0	6,0	6,0	2,0		30,0
Rogaška Slatina	1,0	6,0	4,0	4,5			15,5

Izvor: SVRL

Ako pogledamo situaciju u izabranim opštinama, vidimo da je slična situaciji i u Sloveniji. Male opštine imaju mali broj zaposlenih, neke samo 3. Dvije opštine nemaju zaposlenih sa univerzitetskim obrazovanjem. S tako malim brojem zaposlenih, koji ne omogućava specijalizaciju rada, teško je nuditi kvalitetne usluge. Još teže je pratiti razvitak na pojedinim područjima i aktivno saradivati sa državom pri donošenju zakonodavnih odluka kojima država reguliše pojedinačna područja. Isto tako, mala uprava ne može pripremati i voditi razvojne projekte jer nema ni znanja ni resursa za takvo nešto.

Mala uprava onemogućava specijalizaciju rada, a u isto vrijeme, i prenošenje pojedinih poslova sa države na lokalni nivo. U veoma malim upravama nemoguće je osigurati stručna znanja, potrebna za rad na određenim područjima. Tako trpi kvalitet rada opština ili su one onda prisiljene da se povezuju sa drugima, većim, kako bi se omogućilo izvođenje odgovarajućih poslova.

Za kvalitetno i efikasno obavljanje poslova važna je stručna sprema zaposlenih i njihova osposobljenost za rad na pojedinom području. Uprava izvršava upravne i stručno-tehničke poslove. U strukturi zaposlenih u opštinskoj upravi u Sloveniji, veliku polovinu zaposlenih (55%) predstavljaju službenici, stručno-tehničko osoblje predstavlja veliku trećinu zaposlenih (38%), skoro 3% su pripravnici, među kojima udio zaposlenih u režijskim odjeljenjima iznosi 5%. Struktura zaposlenih po opštinskim upravama je raznolika, jer četrnaest opština ima zaposlene samo službenike, a tri opštine nemaju ni jednog službenika među zaposlenima. Na drugoj strani, dvije opštine imaju zaposlen samo stručno-tehnički kadar, pri čemu dvadeset dvije nemaju tu vrstu kadra.

Za plate i druge troškove vezane za zaposlene, opštine u Sloveniji u prosjeku odvoje dobrih 5% prihoda. Zanimljivo je da dio prihoda za plate pokazuje trend opadanja: godine 2005. je iznosio 5,67%, a godine 2006. samo 5,19%. To znači da, otprilike, trećina rashoda opština za djelovanje sistema lokalne samouprave ide za plate zaposlenih, a ostalo predstavljaju drugi troškovi.

Međutim, dio prihoda za plate zaposlenih je veoma različit. Najveći je u opštini Kostel, gdje je godine 2006. iznosio čak 15,53 %, a najniži je u opštini Komenda, i to 1,99%. Naravno, ako ne uzmemo u obzir opštinu Jezersko koja uopšte nema zaposlenih. U dvije najveće opštine, Ljubljani i Mariboru, taj je dio varirao oko slovenačkog prosjeka, jer je u Ljubljani iznosio 4,57%, a u Mariboru 5,50%.

## SISTEM IZBORA OPŠTINSKIH ORGANA

Lokalni izbori regulisani su *Zakonom o lokalnim izborima*. Na lokalnim izborima se svake četiri godine biraju članovi opštinskog vijeća, gradonačelnik i članovi vijeća mjesnih i seoskih zajednica i kvartova u gradovima. Pravo biranja i kandidovanja u opštini stalnog boravka imaju svi punoljetni građani Slovenije, ali isto tako i svi građani EU sa stalnim boravkom u Sloveniji. Sistem izbora razlikuje se u zavisnosti od broja članova opštinskog vijeća. Ako vijeće ima manje od 12 članova, primjenjuje se većinski izborni sistem, ako njih ima više – proporcionalni. Rezultati učešća birača na izborima pokazuju veći interes građana za državne parlamentarne izbore nego za lokalne. Izuzetak predstavljaju lokalni izbori 2002. godine, kada je učešće birača bilo dosta više. Razlog je u tome da su se tada istovremeno vršili i izbori za predsjednika Republike Slovenije.

Ako pogledamo trendove, vidimo da na državnim izborima postepeno opada učešće, a na lokalnim nema definisanog trenda, postotak je dosta stabilan. Isto tako, nema značajnih razlika u postotku učešća u zavisnosti od veličine opštine. Ti nalazi važe i za izabrane opštine.

Tabela 14.

Učešće na lokalnim izborima.

Godina lokalnih izbora	1994.	1998.	2002.	2006.
Učešće (%)	61,1	57,5	72,1	58,2

Tabela 15.  
Učešće na parlamentarnim izborima.

Godina parlamentarnih izbora	1996.	2000.	2004.
Učešće (%)	73,7	70,4	60,7

Izvor: SVRL

## UNUTRAŠNJA DECENTRALIZACIJA OPŠTINA

U novom sistemu lokalne samouprave dijelovi opštine imaju drugačiju ulogu od prethodnih mjesnih zajednica u komuni. Naime, podjela opštine na uže dijelove nije obavezna, nego joj je prepušteno da sama odluči. Pored toga, opština sama odlučuje može li njen uži dio dobiti status pravnog lica. Na osnovu ZLS moguće su mjesne, seoske ili kvartne zajednice na području opštine. Naziv, područje, status i nadležnosti svog užeg dijela statutom opštine određuje opštinsko vijeće.

„Ponudu za osnivanje užih dijelova opštine ili za promjenu njihovih područja može dati grupa građana ili određeni broj stanovnika dijela opštine, kao što statut određuje. Vijeće opštine mora inicijativu odbraniti odnosno obrazložiti. Prije osnivanja užih dijelova opštine ili prije promjene njihovih područja, vijeće mora prepoznati interes stanovnika pojedinih područja (skup građana, referendum) i to u odnosu na nazive i područja užeg dijela opštine“ (18. član ZLS).

### Organi užeg dijela opštine

Organ užeg dijela opštine je vijeće. Vijeće biraju svi koji imaju pravo glasanja sa stalnim boravkom na području užeg dijela. Broj članova vijeća užeg dijela opštine određuje opštinsko vijeće. Vijeće užeg dijela može opštinskom vijeću da predlaže odluke koje se odnose na uži dio opštine. Vijeće užeg dijela ima predsjednika koga između sebe biraju njegovi članovi. Gradonačelnik ima pravo da prisustvuje i raspravlja na sjednicama vijeća bez prava glasanja. Statutom opštine može se utvrditi da uži dio opštine nema vijeće. U slučaju da uži dijelovi opštine nisu utvrđeni statutom, opštinsko vijeće može osnovati mjesne, seoske i kvartne odbore (u skladu sa 30. članom ZLS).



Uži dio opštine koji ima vijeće obavlja nadležnosti koje se odnose na njegove stanovnike i koje su mu dodijeljene za upravljanje statutom opštine. To su naročito poslovi koji se odnose na:

- lokalne javne službe;
- održavanje lokalnih puteva i drugih javnih površina;
- upravljanje nasljeđem namijenjenim za potrebe stanovništva;
- podsticanje kulturnih i drugih društvenih djelatnosti;
- drugi poslovi na osnovu statuta opštine.

U statutu opštine je određeno da li je uži dio pravno lice javnog prava. Opština, dakle, samostalno odlučuje o pravnom subjektivitetu užih dijelova. „Ako je uži dio opštine pravno lice, nastupa u pravnom prometu u okviru poslova koji su određeni statutom opštine odnosno odlukom. U tom slučaju vijeće zastupa uži dio opštine, koji može zastupati i predsjednik vijeća, ako to određuje statut opštine. Ako uži dio opštine nije pravno lice, statutom se može odrediti da, u okviru poslova užeg dijela i u okviru budžetom određenih sredstava, odluke vijeća užeg dijela opštine zastupa ovo vijeće ili njegov predsjednik“ (19.c član ZLS). Pravni subjektivitet je značajan i zbog načina finansiranja. „Ako uži dio opštine nije pravno lice, način finansiranja za njegovo djelovanje određuje se statutom opštine. Sredstva za obavljanje poslova užih dijelova se osigurava u okviru opštinskog budžeta“ (19.č član ZLS).

Unutrašnja decentralizacija opština dosta je visoka. Sve dovoljno velike opštine imaju kvartove (gradske opštine), mjesne i seoske zajednice na koje je preneseno odlučivanje o lokalnim pitanjima koja su vezana za životne uslove užih dijelova (nekategorizovani javni putevi, zimski služba, kulturna i sportska lokalna udruženja, lokalne priredbe i tome slično). U budžetima opština planira se poseban dio koji je namijenjen pojedinačnim mjesnim/seoskim zajednicama i kojim raspolažu same zajednice. Odluke donosi vijeće zajednice. Gradonačelnik opštine ili njegov zamjenik održava redovne sastanke sa predsjednicima vijeća zajednica i konsultuje ih o stvarima iz njihove nadležnosti. S većom unutrašnjom decentralizacijom smanjuju se pritisci za odvajanje pojedinih dijelova u samostalne nove opštine.

### Međuopštinska saradnja

Međuopštinska saradnja se razvija na osnovu ZLS, koji ovo predviđa. Veći dio saradnje je rezultat postojanja zajedničkih sistema komunalne infrastrukture koja je bila izgrađena za vrijeme komuna. Posle raspadanja opštine na više

manjih, vlasništvo javnih preduzeća, koja obično upravljaju komunalnim sistemima, dijelilo se na osnovu zakonskih propisa o zajedničkoj imovini između svih novih opština. Tako je (p)ostalo zajedničko preduzeće. Zajedničko upravljanje vrši se putem saradnje predstavnika svih opština u nadzornim organima javnih preduzeća. Sjedište preduzeća je obično u opštini koja je ranije bila centralna. Očuvanjem zajedničkog sistema upravljanja komunalnom infrastrukturom obezbijeđeni su efikasnost i kvalitet pružanja tih usluga. Opštine, koje su odlučile da se izdvoje iz zajedničkog sistema upravljanja (na primjer: Dobje, Gornji Grad, Vitanje), danas imaju poteškoća sa obezbjeđivanjem postojećih i daljim razvijanjem komunalnih usluga jer nemaju potrebne finansijske i stručne resurse.

Tabela 16.

Primjeri funkcionalne opštinske saradnje.

Naziv organizacije	Područje saradnje	Partnerske opštine
Komunalno preduzeće Rogaška Slatina	vodosnabdijevanje, kanalizacija i postrojenja za čišćenje otpadnih voda, upravljanje komunalnim otpadom, čišćenje javnih površina	Šmarje, Rogaška Slatina, Rogatec, Kozjem, Podčetrtek, Bistrica na Sotli
Komunalno preduzeće Mozirje	vodosnabdijevanje, kanalizacija i postrojenja za čišćenje otpadnih voda, čišćenje javnih površina	Mozirje, Ljubno, Luče, Solčava, Nazarje
Komunalno preduzeće Velenje	vodosnabdijevanje, kanalizacija i postrojenja za čišćenje otpadnih voda, čišćenje javnih površina	Velenje, Šoštanj, Šmartno na Paki
VO-KA Celje	vodosnabdijevanje, kanalizacija i postrojenja za čišćenje otpadnih voda	Celje, Dobrna, Štore, Vojnik
Komunalno preduzeće Žalec	vodosnabdijevanje, kanalizacija i postrojenja za čišćenje otpadnih voda	Žalec, Polzela, Prebold, Tabor, Vransko

Izvor: Anketa RA Kozjansko, 2007.

Tako su i neke službe na području socijale i društvenih djelatnosti ostale zajedničke: osnovne škole za djecu sa posebnim potrebama, domovi zdravlja, itd.

U posljednjim godinama razvija se i novi tip saradnje, na osnovu dobrovoljne odluke opština da udruže upravni aparat radi pružanja kvalitetnijih usluga građanima ili racionalizacije poslovanja. Tako se saradnja razvija na području inspekcijских službi, prostornog planiranja, itd. Država i finansijski stimuliše osnivanje zajedničkih međuopštinskih upravnih organa, tako da pokriva polovinu troškova rada zajedničkih organa. Ti organi mogu, ali i ne moraju imati status pravnog lica. Država podstiče osnivanje zajedničkih međuopštinskih upravnih organa za izvođenje upravnih i stručnih zadataka uprave, jer se pokazalo da male opštine ne mogu same sa svojim malim brojem zaposlenih izvršavati sve upravne poslove. Tako država pokriva 50 % troškova rada takvih organa, što je veoma povoljno i podstiče opštine da se koriste tim rješenjem.

Tabela 17.

Zajednički međuopštinski upravni organi na području Savinjske regije.

Organi međuopštinske zajedničke uprave	Opštine
Međuopštinski inspektorat	Dobrna, Oplotnica, Slovenske Konjice, Šentjur, Vitanje, Vojnik, Zreče
Međuopštinski inspektorat	Gornji Grad, Ljubno, Luče, Mozirje, Nazarje, Solčava, Šmartno na Paki, Šoštanj, Velenje
Ured za prostor i okolinu	Solčava, Luče, Ljubno, Gornji Grad, Nazarje, Mozirje, Šmartno na Paki, Velenje
Zajednička opštinska uprava za područje civilne i protivpožarne zaštite	Rogaška Slatina, Rogatec, Šmarje pri Jelšah, Podčetrtek, Bistrica na Sotli i Kozje
Međuopštinska policija	Rogaška Slatina, Rogatec
Zajednička opštinska uprava za područje razvoja	Slovenske Konjice, Vitanje, Zreče

Izvor: Anketa RA Kozjansko, 2007.

## ZAKLJUČAK

Reforma lokalne samouprave u Sloveniji odvija se već više od deset godina. Za to vrijeme stečena su neka iskustva koja pokazuju da taj proces ne vodi uvijek rezultatima koji su se reformom željeli postići. Ako je glavni cilj stvarno bio onaj koji se politički deklarirao kao takav, tj. decentralizacija države i uvažavanje principa supsidijarnosti, taj je cilj ostao neostvaren. Usko definisane izvorne nadležnosti lokalne samouprave ne odgovaraju današnjim potrebama i ljudi očekuju da mogu preko lokalnih vlasti zadovoljavati ne samo najosnovnije nego i svoje šire potrebe. Za takvo nešto sistem veoma raznolikih lokalnih jedinica sa istim obimom nadležnosti pokazao se kao neprimjeren. Neke od njih, naročito one najmanje, sa veoma limitiranim resursima, imaju poteškoća već pri zadovoljavanju osnovnih potreba stanovništva i nuđenja potrebnih usluga. Ujedno, država uvijek ima razlog zašto ne može da prenese nadležnosti koje je zadržala za sebe na lokalnu samoupravu. Pošto treba obezbijediti isti kvalitet usluga na čitavoj svojoj teritoriji, država ne može prenijeti nadležnosti na opštine koje nemaju osposobljeni kadar za njihovo izvođenje. Razvijanje međuopštinske saradnje isto tako je pokazatelj potrebe za postojanjem većih sistema na pojedinačnim područjima javnih usluga, jer samo tako može da se obezbijedi ekonomičnost i kvalitet tih usluga. Postojanje više malih opština često otežava funkcionisanje takvih sistema i stvara poteškoće koje mogu ponekad ugroziti njihovo djelovanje, naročito na područjima koja na prvi pogled nisu toliko bitna za život stanovnika, ali u razvojnom smislu su i te kako značajna (upravljanje komunalnim otpadom, obrazovanje odraslih i tome slično). Zato bi bio bolji pristup reformi koji bi najprije definisao nadležnosti lokalne samouprave i onda tek, na osnovu nadležnosti, teritoriju i način finansiranja lokalnih vlasti. Sa takvim funkcionalnim pristupom dobili bi lokalnu vlast koja bi bila sposobna da izvršava svoje nadležnosti. Taj pristup ne bi ugrozio razvijanje participacije građana i lokalne demokratije jer to nije stvar veličine lokalnih zajednica, nego njihove unutrašnje strukture sistema vlasti i njegove decentralizacije.





Nives KOPAJTICH-ŠKRLEC

# MALO, POMALO – KAMO?

– lokalna samouprava u Hrvatskoj –



## UVOD U STANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U RAZDOBLJU OD 1990. DO 2007.

Lokalna samouprava na području Republike Hrvatske ima dugu tradiciju kroz povijest, no pravne i političke pretpostavke za uvođenje lokalne samouprave u današnjem, modernom, smislu stvorene su tek održavanjem prvih višestranačkih parlamentarnih izbora u travnju, odnosno svibnju 1990. godine.<sup>1</sup> Prvim demokratskim parlamentarnim izborima i usvajanjem Ustava Republike Hrvatske<sup>2</sup> u prosincu 1990. godine, započinje uspostava novog, demokratskog ustrojstva vlasti, parlamentarne demokracije i višestranačja. Upravo tada započinje i prijelaz na sadržajno bitno drugačiji sustav lokalne samouprave. Osmišljen je na način da ne predstavlja samo oblik ograničavanja središnje državne vlasti, već i konzistentan sustav lokalnih jedinica, u velikoj mjeri samostalnih od središnjih tijela državne vlasti u obavljanju svih poslova lokalnog (izvornog, samoupravnog) djelokruga.

Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj posebna je ustavna kategorija s Ustavom zagarantiranom samostalnošću lokalnih jedinica koja se ogleda u:

<sup>1</sup> Prvi višestranački izbori za tri vijeća Hrvatskoga sabora održani su u dva kruga, 22. travnja i 6. svibnja 1990.  
<sup>2</sup> Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 8/98 (pročišćeni tekst), 113/00, 124/00 - pročišćeni tekst, 28/01, 41/01-pročišćeni tekst, 55/01, 113/01).

pravu građana da neposredno biraju predstavnička tijela; lokalne parlamente; u organizacijskoj samostalnosti tijela ustrojenih na lokalnoj razini; u Ustavom zajamčenoj samostalnosti u odlučivanju i obavljanju lokalnih poslova; vlastitim prihodima i samostalnom raspolaganju u okviru posebnih propisa; u postojanju normativnog okvira, ali i sudske prakse koji poštuju ustavnost i zakonitost pri svakom interveniranju tijela središnje/lokalne državne vlasti u prava, ustrojstvo, prihode, te uopće u funkcioniranju lokalnih jedinica.

O položaju i značaju lokalne samouprave svjedoči ustavna odredba prema kojoj je i sama državna vlast ograničena jedino i isključivo Ustavom zajamčenim pravom građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te obveza Sabora da o donošenju zakona, kojima se uređuje lokalna samouprava, odlučuje većinom glasova svih zastupnika.<sup>3</sup>

Odredbama Ustava iz 1990. godine zajamčeno je pravo građana na lokalnu samoupravu, ukinute su ranije postojeće općine, uvedene su županije (kao jedinice lokalne uprave i samouprave),<sup>4</sup> gradovi i općine (kao jedinice lokalne samouprave), te je stvorena ustavna osnova za donošenje čitavog niza organskih zakona koji su predstavljali pravni okvir sustava lokalne samouprave.

Prije no što se pristupilo donošenju organskih zakona kojima će se razraditi sustav lokalne samouprave, Hrvatski sabor je u prosincu 1992. godine donio Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredaba) Europske povelje o lokalnoj samoupravi<sup>5</sup>, dok je sama Europska povelja ratificirana tek 1997. godine *Zakonom o potvrđivanju Europske povelje*<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Hrvatski sabor je jednodoman i broji 151 zastupnika izabranog na izborima 23. studenoga 2003. Mandati su raspodijeljeni između 15 političkih stranaka i nezavisnih zastupnika. Županijski dom Sabora, u kojem su sve županije i Grad Zagreb bili predstavljeni sa po tri zastupnika i koji je imao vrlo značajno pravo veta, ukinut je Promjenama Ustava („Narodne novine“, broj 28/01) iz 2001. godine.

<sup>4</sup> Promjene Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 113/00), iz 2000. godine županije definiraju jedinicama područne (regionalne) samouprave.

<sup>5</sup> Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredaba) Europske povelje o lokalnoj samoupravi („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 1/93).

<sup>6</sup> *Zakon o potvrđivanju Europske povelje* („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 14/97). Često se ističe da je sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj u cijelosti kompatibilan demokratskim načelima i standardima općeprihvaćenima u europskim zemljama s dugom demokratskom tradicijom. No činjenica jest, kako je ratificiran tek manji, obvezatni dio odredaba Povelje, da daljnja ratifikacija odredaba Europske povelje tek predstoji. Za daljnju ratifikaciju odredaba Povelje zalaže se Udruga gradova u Republici Hrvatskoj. Udruga gradova nacionalno je i nestranačko udruženje koje okuplja 80 gradova u Republici Hrvatskoj, a kontinuirano, pod raznim nazivima i organizacijskim oblicima, djeluje od 1971. godine.



Slijedi analiza lokalne samouprave u odnosu na:

- zakonsku regulativu koja se odnosi na lokalnu samoupravu
- teritorijalno ustrojstvo lokalnih jedinica
- financiranje lokalnih jedinica.

#### A) Zakonska regulativa može se pratiti kroz sljedeća razdoblja:

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

**Od 1992. do 2001. (polazni zakonski okvir).** Godine 1992. usvojen je prvi *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*.<sup>7</sup> On je razradio prava, obveze i djelokrug lokalnih jedinica, nadležnosti, međusobne odnose i odgovornost tijela lokalnih jedinica, osnove financiranja, državni nadzor i načine interveniranja državnih tijela radi otklanjanja poremećaja u radu predstavničkih tijela, kao i druga pitanja od značaja za ustroj i djelovanje lokalnih jedinica. Ujedno, *Zakon* je ukinuo mjesne zajednice<sup>8</sup> koje su postojale relativno dugo i ustalile se kao oblici primarnog sudjelovanja građana u odlučivanju. *Zakon* je kao jedinice lokalne samouprave uveo gradove i općine, dok su županije bile jedinice lokalne uprave i samouprave. Uslijedilo je donošenje ostalih organskih zakona, a to su *Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave*,<sup>9</sup> *Zakon o Gradu Zagrebu*<sup>10</sup> te *Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave*<sup>11</sup>.

*Zakon o lokalnoj samoupravi* nije ostavio prostora detaljnijem diferenciranju poslova koje će obavljati pojedine jedinice, pa su i općine s minimalnim brojem stanovnika imale u potpunosti unificiran djelokrug, kao i veći gradovi. Početno ustanovljena monotipska struktura napuštena je tek kasnijim izmjenama zakonodavstva u 2001. godini, kada je omogućeno da financijski snažnije lokalne jedinice obavljaju i poslove mimo obligatornog djelokruga.

#### Od 2001. do 2005. (reformna lokalne samouprave 2001. godine – početak decentralizacije).

Promjenama Ustava iz 2000. godine omogućena je izmjena

<sup>7</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi* („Narodne novine“, broj 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99).

<sup>8</sup> *Zakon o mjesnim zajednicama* („Narodne novine“, broj 19/83).

<sup>9</sup> *Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave* („Narodne novine“, broj 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98 i 69/99).

<sup>10</sup> *Zakon o Gradu Zagrebu* („Narodne novine“, broj 90/92, 76/93, 69/95, 14/97 i 36/98).

<sup>11</sup> *Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave* („Narodne novine“, broj 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06).

do tada važeće monotipske koncepcije lokalne samouprave, decentraliziranje poslova koje su obavljala tijela državne uprave, te razlikovanje nadležnosti koje će obavljati pojedine lokalne jedinice. Time su stvorene pretpostavke za otklon od unificiranog propisivanja djelokruga, prava, obveza i financiranja lokalnih jedinica i uslijedila je reforma sustava lokalne samouprave. Godine 2001. usvojeni su novi *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*<sup>12</sup> koji je postao temelj za buduće decentraliziranje u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu te novi *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*<sup>13</sup>.

U prosincu 2004. godine Vlada Republike Hrvatske prihvatila je *Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004.–2007.* kojime se založila za daljnju decentralizaciju, širenje kruga poslova lokalnih jedinica, osiguranje višeg stupnja samostalnosti, te izmjenu postojećeg sustava financiranja koji onemogućava razvitak učinkovite komunalne infrastrukture i na taj način dio lokalnih jedinica čini nesposobnima da odgovore osnovnim potrebama građana. Vlada je ocijenila potrebnim uskladiti opseg prijenosa poslova (i ovlasti) na lokalne jedinice s financijskim aspektom realiziranja prijenosa. Imenovala je i Povjerenstvo za decentralizaciju u čijem su sastavu predstavnici resorno nadležnih ministarstava, ali i predstavnici nacionalnih udruženja lokalnih jedinica<sup>14</sup>. Osnovnim zaprekama procesu decentralizacije označila je i nadalje neadekvatno (nedostatno) percipiranje temeljnih pojmova u vezi s decentralizacijom (pretežiti dio prijedloga zaprimljenih od strane ministarstava nije se odnosio na decentraliziranje, već na dekoncentriranje poslova), iznimno visok stupanj neujednačenosti gospodarske, a time i financijske snage lokalnih jedinica, te nedovoljnu personalnu kapacitiranost lokalnih jedinica. Ovo se ogleda u razlikama i neujednačenosti razine stručne osposobljenosti lokalnih službenika u jedinicama kojima predstoji preuzimanje poslova.

### **Od 2005. do danas (nastavak decentralizacije i diferenciranja djelokruga).**

Bitan pomak postignut je usvajanjem *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* 2005. godine.<sup>15</sup> Njime se prvi put

<sup>12</sup> *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje i 129/05).

<sup>13</sup> *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* („Narodne novine“, broj 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/0 – pročišćeni tekst).

<sup>14</sup> Trenutno u Hrvatskoj djeluju Udruga gradova i Udruga općina udružene u Savez udruga te Hrvatska zajednica županija.

<sup>15</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* („Narodne novine“, broj 129/05).

uvodi pojam velikih gradova.<sup>16</sup> Veliki gradovi određeni su kao jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Određivanje broja stanovnika potrebnog za status velikoga grada i danas je predmet polemika. Uz obvezatni djelokrug jednak za sve lokalne jedinice, veliki su gradovi dobili, barem načelno, značajne ingerencije iz prostornog uređenja, gradnje i upravljanja cestama.

### B) Teritorijalno ustrojstvo lokalnih jedinica može se pratiti u dvije faze:

- od 1992. do 1997.
- od 1997. do danas.

**Od 1992. do 1997. (prvi zakon o novom teritorijalnom ustrojstvu).** *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*<sup>17</sup> usvojen je 1992. godine. Utvrdio je područno ustrojstvo novonastalih jedinica, način određivanja njihovih granica te postupak iniciranja područnih promjena. Još se jednom pokazalo da je teritorijalna podjela svake države (danas, jednako kao i kroz povijest) za zakonodavca izuzetno složena zadaća. Teritorijalna organizacija lokalnih jedinica u bitnome određuje organiziranost i uspješnost sustava lokalne samouprave, njegovu ekonomičnost pa i smislenost. Lokalne jedinice su subjekti kojima se povjerava obnašanje lokalne vlasti i bitan dio javnih poslova čija kvaliteta nužno determinira kvalitetu života građana. Primarna su i početna razina na kojoj će građani ostvarivati neposredne, životne, svakodnevne potrebe i interese; stoga je u određivanju područnog ustrojstva bitno poštivati ekonomsku opravdanost njihova osnivanja, predvidjeti realnu mogućnost funkcioniranja jedinice u budućnosti, a time i njezinu sposobnost da odgovori potrebama svojih stanovnika. Uz financijsku opravdanost i funkcionalnost, pri određivanju područnog ustrojstva lokalnih jedinica ne treba zanemariti bitan integrativni element, svijest pojedinca o pripadnosti lokalnoj zajednici. Sve navedeno utječe na uspješnost lokalne jedinice, pa sve navedeno valja i poštivati pri određivanju područnog ustrojstva zemlje. Ocjena je stručne javnosti da prvi *Zakon o područnom ustrojstvu Republike Hrvatske* u priličnom dijelu nije poštivao navedene kriterije.<sup>18</sup> *Zakonom* je ustrojeno 20 županija, Grad Zagreb, kao posebna,

<sup>16</sup> Prema *Popisu 2001.* u velike gradove osim Zagreba spada još 15 gradova, i to Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Slavonski Brod, Velika Gorica, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci.

<sup>17</sup> *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj* („Narodne novine“, broj 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94).

<sup>18</sup> Nakon usvajanja *Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*, dakle od prosinca 1992. do usvajanja novog *Zakona o područnom ustrojstvu u siječnju 1997.*, tada nadležno Ministarstvo uprave zaprimilo je ukupno 431 zahtjev građana, nevladinih udruga, tijela lokalne vlasti, saborskih zastupnika, odbora i drugih podnositelja kojima su inicirane promjene područnog ustroja.

upravna i teritorijalna cjelina s položajem županije, te 70 gradova i 421 općina. U sljedećim godinama bilježeno je administrativno usitnjavanje, pa je konstantan porast broja jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) imao za posljedicu kontinuirano slabljenje mogućnosti, posebno manjih lokalnih jedinica, da obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga. I danas brojne lokalne jedinice ne udovoljavaju osnovnim kriterijima kojima se trebalo rukovoditi pri njihovom osnivanju (homogenost, komplementarnost, ekonomsko-financijski kapacitet, gravitacija, razvojne mogućnosti, itd.). Dodatni problem predstavlja činjenica da je i personalni i institucionalni kapacitet tih jedinica u potpunosti neadekvatan za realiziranje poslova iz samoupravnog djelokruga, ili pak za razvoj vlastitih potencijala.

**Od 1997. do danas (korekcije početnih pogrešaka, ali i daljnje usitnjavanje teritorija).** Reforma područnog ustroja provedena je 1997. godine donošenjem novog *Zakona o područjima*.<sup>19</sup> Sukladno tome zakonu, i nadalje je postojalo 20 županija, premda je njihovo područje znatno izmijenjeno, Grad Zagreb kao 21. županija, te 121 grad i 416 općina. Navedenim su zakonom ustrojene čak 54 nove općine, status grada dobilo je 47 dotadašnjih općina, dok je 13 općina ukinuto.<sup>20</sup>

Danas, nakon donošenja trećeg *Zakona o područjima*<sup>21</sup> koji u osnovi nije reformski zakon, u Republici Hrvatskoj, čija je ukupna površina 56.602,99 km<sup>2</sup>, a prema *Popisu iz 2001. godine* broji 4.437.460 stanovnika, postoji ukupno 556 lokalnih jedinica, i to 127 gradova i 429 općina te 20 županija i Grad Zagreb.

## Regionalni pristup

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Republike Hrvatske zaključen 2001. godine, uredio je udruživanje i osigurao pravnu osnovu za usklađivanje zakonodavstva, liberalizaciju trgovine te okvir za politički dijalog. U lipnju 2004. godine Hrvatska je promaknuta u službenog kandidata za članstvo u Europskoj uniji. Međutim, Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja koje teže članstvu u EU, a koja nema jasno definiranu politiku i strategiju regionalnog razvoja,

<sup>19</sup> *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj* („Narodne novine“, broj 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03 i 175/03).

<sup>20</sup> Odlukom Prijelaznog upravitelja UNTAES-a u siječnju 1997. godine ustrojeno je i šest novih općina na području istočne Slavonije, i to Negoslavci, Markušica i Mirkovci (prijelazna općina na rok od godine dana), na području Vukovarsko-srijemske županije, te Šodolovci, Jagodnjak i Tenja (prijelazna općina na rok od godine dana), na području Osječko-baranjske županije.

<sup>21</sup> *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj* („Narodne novine“, broj 86/06).



Prikaz postojeće teritorijalne podjele na županije iz 1997. godine.<sup>22</sup>

budući da u postojećem zakonodavnom okviru ne postoji niti jedan zakon koji bi se izravno odnosio na regionalni razvoj. Politika regionalnog razvoja ostvaruje se kroz cjelokupni pravni sustav i to najvećim dijelom primjenom niza zakona iz nadležnosti pojedinih resornih ministarstava. Ipak, potrebno je naznačiti da nekolicina zakona (i podzakonskih akata) predstavlja temeljni okvir za utvrđivanje politike regionalnog razvoja. Ujedno, zakoni su i neposredni instrumenti regionalnog razvoja. Riječ je o tzv. regionalnim zakonima koji uređuju pojedina specifična pitanja i probleme, a u tu skupinu ubrajamo: *Zakon o područjima posebne državne skrbi* (utvrđuje područja o kojima država posebno skrbi kao i poticajne mjere za njihovu obnovu i razvoj, status područja posebne skrbi obuhvaća gotovo 30% državne teritorije), *Zakon o otocima* (uređuje specifični položaj i značaj otoka za ukupni razvitak države te određuje dosta širok krug djelatnosti koje država podupire kroz različite mehanizme), *Zakon o brdsko-planinskom području* (utvrđuje brdsko-planinska područja kao područja od

<sup>22</sup> Izvor „Geografija.hr“, edukativni internet projekt *Hrvatskog geografskog društva* nastao je u suradnji s tvrtkom „X Studio“, informatičke djelatnosti i uz podršku Ministarstva prosvjete i sporta i Ureda za udruge Vlade RH.

posebnog interesa za državu, čija je temeljna svrha stvoriti preduvjete za razvoj ovih područja kako bi se poticala demografska obnova, naseljavanje, stvaranje preduvjeta da se prirodni i gospodarski resursi što kvalitetnije koriste radi ostvarivanja gospodarskog rasta) i *Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara* (određuje poticajne mjere za obnovu i razvoj Vukovara s ciljem otklanjanja posljedica nastalih tijekom rata). Odredbe ostalih zakona mogu postići neke razvojne svrhe, ali ti zakoni, najvećim dijelom, nisu doneseni s izravnom namjerom uređenja i poticanja regionalnog razvoja, jer je zakonodavac tim zakonima uređivao materiju koja se na to ne odnosi izravno.

Državni zavod za statistiku odredio je 27. ožujka 2007. godine *Nacionalnu klasifikaciju prostornih jedinica za statistiku*<sup>23</sup>, kao statistički standard koji se koristi za prikupljanje, upisivanje, obradu, analizu i korištenje podataka regionalne statistike prema razinama prostorne podjele Republike Hrvatske. Smatraju da će data klasifikacija biti kvalitetna i primjerena statistička osnova za učinkovito vođenje regionalne razvojne politike, socio-ekonomske analize i za postizanje ciljeva socijalne i ekonomske kohezije. Nacionalnom klasifikacijom uspostavljaju se prostorne jedinice za statistiku 1., 2. i 3. razine prema kojima se državni teritorij dijeli za svrhe regionalne statistike. Prostornom jedinicom za statistiku 1. razine određena je Republika Hrvatska, prostorne jedinice 2. razine čine tri (prema *Zakonu o područjima* nepostojeće) neadministrativne jedinice nastale grupiranjem županija (jedinica područne, regionalne, razine), dok prostorne jedinice 3. razine predstavljaju danas postojećih 20 županija i Grad Zagreb kao 21. županiju. Određivanje druge razine, sukladno kojoj se državni teritorij dijeli na Sjeverozapadnu Hrvatsku (Grad Zagreb, Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska županija), na Središnju i Istočnu (Panonsku) Hrvatsku (Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka županija) te Jadransku Hrvatsku (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska županija), izazvalo je u javnosti dosta polemika i prigovora. Naime, jedan od ciljeva strukturnih fondova jest i provedba kohezijske politike Europske unije. Unija radi na „promicanju harmoničnog razvoja“ i smanjenju razlika u stupnju razvoja regija. Pomoć iz strukturnih fondova usmjerena je na područja koja zaostaju u razvitku i čiji je BDP ispod 75% od prosjeka Unije. Sve europske regije koje dobivaju sredstva iz fondova bilježe nisku razinu ulaganja, natprosječnu razinu nezaposlenosti, nedostatak potpore ulagačima i poduzetnicima, te imaju neodgovarajuću temeljnu infrastrukturu.

<sup>23</sup> *Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku* („Narodne novine“, broj 35/07).

Jedinstveno stajalište županija okupljenih zajedno sa Zagrebom u statističku regiju „Sjeverozapadna Hrvatska“ jest da je *Nacionalna klasifikacija* neprihvatljiva jer će otežati/onemogućiti korištenje strukturnih fondova Europske unije. Saboru se predlagalo da raspravi navedenu podjelu, budući je ona ocijenjena protivnom *Zaključku* Sabora iz lipnja 2003. godine o ustrojavanju pet statističkih jedinica. Tada (12. lipnja 2003. godine), na prijedlog istog Državnog zavoda za statistiku, Sabor je usvojio „Projekt nomenklatura prostornih jedinica za statistiku“ u kojem se utvrđuje pet prostornih jedinica 2. razine: Sjeverna, Zapadna, Središnja, Istočna i Južna Hrvatska. Postoji realna mogućnost, stoga otpori i bojazan, da će regija „Sjeverozapadna Hrvatska“ vrlo brzo postići 75% BDP-a EU-a (gledano po kupovnoj moći stanovništva EU-a), pa županije svrstane zajedno sa Zagrebom neće imati uvjete za povlačenje sredstava iz EU fondova. Nekoliko je županija stoga zatražilo promjenu statističkih regija izdvajanjem Zagreba iz Sjeverozapadne regije u zasebnu statističku jedinicu. Napominjemo da prema istraživanju provedenom u rujnu 2006. godine, 48% građana podržava ulazak Hrvatske u Europsku uniju, 46% ne podržava, dok 6% građana o toj temi nije zauzelo nikakvo stajalište.<sup>24</sup>

### C) Financiranje lokalnih jedinica možemo pratiti u dvije faze:

- od 1992. do 2001.
- od 2001. do danas.

**Od 1992. do 2001.** Sustav financiranja lokalnih jedinica, u skladu s člankom 9. *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, uređen je *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, *Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, *Zakonom o proračunu*<sup>25</sup>, *Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske* za 2007. godinu<sup>26</sup> i drugim propisima. *Zakonom o financiranju* utvrđeni su izvori sredstava i način financiranja poslova iz samoupravnog djelokruga županije, grada i općine te donošenje proračuna i provedba državnog nadzora.

Načela *Europske povelje* koja se odnose na financijske izvore lokalnih jedinica ugrađena su u zakone i druge propise kojima se uređuje sustav financiranja pa lokalne jedinice imaju pravo na odgovarajuće prihode kojima slobodno raspoložu u obavljanju svojih ovlasti. Njihovi su prihodi u razmjeru s ovlastima, a dio prihoda proizlazi iz lokalnih poreza i naknada, čije stope samostalno određuju u granicama utvrđenim zakonom.

<sup>24</sup> Podaci „Analize stavova građana Republike Hrvatske“, agencija „IRI & Puls“ na temelju istraživanja iz rujna 2006. godine.

<sup>25</sup> *Zakon o proračunu* („Narodne novine“, broj 96/03).

<sup>26</sup> *Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske* („Narodne novine“, broj 137/06).

**Od 2001. do danas.** Između općina i gradova, pa i između samih gradova, uvedene su razlike u sustavu financiranja koje ovise o njihovom djelokrugu poslova. Općine, gradovi, županije i Grad Zagreb, koji prema posebnim zakonima usvojenima u 2001. financiraju decentralizirane funkcije, imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak.

## PREGLED LOKALNIH JEDINICA U REPUBLICI HRVATSKOJ I PODJELA NA ŽUPANIJE, GRADOVE I OPĆINE

*Zakon o lokalnoj* iz 1992. propisao je da se općine, kao prirodne, gospodarske i društvene cjeline povezane zajedničkim interesima stanovništva, osnivaju na području jednog ili više naselja, ovisno o kriteriju homogenosti. Status grada može se dodijeliti ovisno o nekoliko kriterija: administrativnom (status grada ima svako naseljeno mjesto u kojem je sjedište županije, neovisno o populacijskim, ekonomskim ili drugim pokazateljima), populacijskom (grad je svako naseljeno mjesto s više od 10.000 stanovnika), gravitacijskom (sjedišta ranijih općina kojima gravitiraju prigradska naselja za koja je ocijenjeno opravdanim da i nadalje ostanu u sastavu grada) te posebnom kriteriju koji, u osnovi, predstavlja iznimku (povijesni, gospodarski, geoprometni razlozi za dobivanje statusa grada, bez potrebe zadovoljavanja prethodno spomenutih kriterija). Ne postoji razlikovanje između gradskih i seoskih općina u doslovnom smislu.

Županije su jedinice lokalne samouprave i uprave, te su kao jedinice lokalne samouprave imale *Zakonom* utvrđeni samoupravni djelokrug i izabrana tijela lokalne vlasti. Uz to su bile i razina organiziranja lokalne državne uprave za čije je funkcioniranje odgovarao župan s dvojnog ulogom: izvršni čelnik županije kao samoupravne jedinice, koga je izabrala županijska skupština a potvrdio predsjednik države, i državni dužnosnik na čelu državne uprave u županiji.

Promjene Ustava iz 2000. definiraju županiju kao jedinicu područne (regionalne) samouprave, premda je nesporno kako županije ni danas nemaju bitna obilježja regionalnih jedinica. Područje županije predstavlja, ili bi trebalo predstavljati prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, koja obuhvaća prostor više jedinica lokalne samouprave (gradova i općina), a ustrojava



se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa. Županije bi trebale u praksi imati koordinativnu i integrativnu ulogu te biti promotori interesa i razvitka lokalnih jedinica na svome području.

Uobičajena je praksa da su položaj, djelokrug i financiranje glavnoga grada uređeni posebnije pa ni Zagreb nije iznimka. *Zakon o Gradu Zagrebu* usvojen 1992. godine, stavljen je van snage novim *Zakonom* usvojenim 2001. godine.<sup>27</sup> Ustav predviđa mogućnost da se glavnom gradu utvrdi položaj županije; stoga i Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz samoupravnog djelokruga i grada i županije, budući da ima i taj status. Posebnost je i u tome što upravna tijela Grada Zagreba, kao jedinstvene, teritorijalne i upravne cjeline, ujedno obavljaju poslove državne uprave.

Gradovi prema broju stanovnika.

Broj stanovnika	Br. gradova
Do 3.000	6
Od 3.000 do 5.000	12
Od 5.000 do 10.000	42
Od 10.000 do 35.000	51
Od 35.000 do 100.000	12
Više od 100.000	4

Općine prema broju stanovnika.

Broj stanovnika	Br. općina
Do 1.000	25
Od 1.000 do 10.000	394
Više od 10.000	6

Prema posljednjem popisu stanovništva iz 2001. godine čak 37,6% područja Hrvatske odnosi se na gradove, a 62,6% na općine. Prosječni broj stanovnika grada (bez Zagreba) je 25.128, dok općina u prosjeku broji 3.243<sup>28</sup> stanovnika.<sup>29</sup>

Najrjeđe naseljene općine.

Općina	Gustoća naseljenosti
Civljane	1,7 st/km <sup>2</sup>
Udbina	2,4 st/km <sup>2</sup>

Općina	Gustoća naseljenosti
Lanišće	2,8 st/km <sup>2</sup>
Lovnac	3,2 st/km <sup>2</sup>
Karlobag	3,6 st/km <sup>2</sup>

<sup>27</sup> *Zakon o Gradu Zagrebu* („Narodne novine“, broj 90/92, 76/93, 69/95, 14/97 i 36/98), novi *Zakon o Gradu Zagrebu* („Narodne novine“, broj 62/01),

<sup>28</sup> Najviše stanovnika broji Općina Čepin na području Osječko-baranjske županije, čak 12.901, dok Općina Civljane (Šibenska županija) ima samo 137 stanovnika.

<sup>29</sup> Podaci Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

## Najgušće naseljeni gradovi/općine.

Grad/Općina	Gustoća naseljenosti	Grad/Općina	Gustoća naseljenosti
Rijeka	3.310,6 st/km <sup>2</sup>	Varaždin	824,5 st/km <sup>2</sup>
Split	2.367,4 st/km <sup>2</sup>	Kastav	777,1 st/km <sup>2</sup>
Zagreb	1.214,9 st/km <sup>2</sup>	Općina Dugi Rat	670,9 st/km <sup>2</sup>
Slavonski Brod	1.188,3 st/km <sup>2</sup>	Osijek	655,1 st/km <sup>2</sup>
Pula	1.093,3 st/km <sup>2</sup>	Općina Podstrana	631,7 st/km <sup>2</sup>

## PRIMJERI LOKALNIH JEDINICA

## RAZLIČITIH KATEGORIJA

Usporedni pregled podataka za deset gradova.<sup>30</sup>

Grad	Br. stanovnika (2006. godina)	Površina (km <sup>2</sup> )	Zaposleni u sjedištu JLS (popis 2001.)	Br. zaposlenih u gradskoj upravi	Prihod proračuna u 2004. godini (EUR)	Prihod proračuna u 2005. (EUR)	Prihod proračuna u 2006. (EUR)
Osijek	114.616	169	39.248	246	40.573.811,8	44.895.266,7	53.107.790,4
Pula	62.080	51,65	22.233	195	28.126.230,3	26.323.862,9	32.786.085,3

<sup>30</sup> Izvori podataka: baza podataka o jedinicama lokalne samouprave u RH, popis birača iz 2001. godine Državnog zavoda za statistiku, Ministarstvo financija RH (Sektor za pripremu proračuna, Odjel za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Nin	Ilok	Crikvenica	Gospić	Čakovec	Vukovar	Dubrovnik	Karlovac	Grad
5.700	8.350	10.349	12.383	28.503	31.670	49.728	59.395	Br. stanovnika (2006. godina)
28	128.89	32	967	14.65	36	143.35	401	Površina (km <sup>2</sup> )
1.189	2.530	4.606	4.296	13.264	7.860	15.272	20.638	Zaposleni u sjedištu JLS (popis 2001.)
18	11	42	44	31	50	165	107	Br. zaposlenih u gradskoj upravi
2.023.479,0	1.858.518,5	6.868.596,3	5.946.489,5	8.637.271,4	7.122.579,6	20.039.677,4	17.861.249,2	Prihod proraču- na u 2004. godini (u EUR)
2.072.951,5	1.799.931,0	7.788.655,8	5.774.527,1	9.549.616,2	9.851.310,4	24.118.684,4	19.239.176,2	Prihod proračuna u 2005. (EUR)
3.950.073,4	1.551.643,8	8.265.871,2	7.623.740,1	13.131.998,5	12.269.863,0	32.496.205,5	21.689.863,0	Prihod proračuna u 2006. (EUR)

Usporedni pregled podataka za deset općina.<sup>31</sup>

Općina	Nijemci	Veliko Trgovišće	Brinje	Kostrena	Štrigova	Dugopolje	Šestanovac
Županija	Vukovarsko-srijemska	Krapinsko-zagorska	Ličko-senjska	Primorsko-goranska	Međimurska	Splitsko-dalmatinska	Splitsko-dalmatinska
Br. stanovnika (2001. godina)	5.998	5.220	4.108	3.897 (2006.god)	3.221	3.120	2.685
Površina ( u km <sup>2</sup> )	43,16	46,65	358,22	12	39	63,50	88,90
Br. zaposlenih u središnjem naselju/sjedištu JLS (popis 2001.)	1.787	1.761	1.138	1.448	1.483	865	706
Br. zaposlenih u općinskoj upravi	8	8	4	16 + 1 volonter	3	6	4
prihod proračuna u 2004. godini (u EUR)	844.880,5	915.296,2	2.160.510,8	4.981.328,0	177.789,9	3.607.707,1	248.979,3
prihod proračuna u 2005. godini (u EUR)	944.771,9	1.019.031,9	1.390.284,4	4.739.665,1	180.055,1	4.143.469,6	251.571,1
prihod proračuna u 2006. godini (u EUR)	1.232.405,5	1.456.164,4	1.213.698,6	5.198.630,1	495.205,5	3.153.917,8	373.578,1

<sup>31</sup> Izvori podataka: baza podataka o jedinicama lokalne samouprave u RH, popis birača iz 2001. godine Državnog zavoda za statistiku, Ministarstvo financija RH (Sektor za pripremu proračuna, Odjel za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Civljane	Podravske Sesvete	Štefanje	Općina
Šibensko-kninska	Koprivničko-križevačka	Bjelovarsko-bilogorska	Županija
137 (2006. god.)	1.778	2.347	Br. stanovnika (2001. godina)
52	29.47	28,14	Površina ( u km <sup>2</sup> )
7	553	1.007	Br. zaposlenih u središnjem naselju/ sjedištu JLS (popis 2001. )
5	4	2	Br. zaposlenih u općinskoj upravi
172.421,6	643.260,8	191.561,6	prihod proračuna u 2004. godini (u EUR)
173.053,4	883.959,9	409.379,0	prihod proračuna u 2005. godini (u EUR)
295.712,3	830.643,8	681.164,4	prihod proračuna u 2006. godini (u EUR)

## PREGLED ZAKONSKIH NADLEŽNOSTI LOKALNIH JEDINICA I OBAVLJANJE POSLOVA IZ SAMOUPRAVNOG DJELOKRUGA

*Zakonom o određivanju poslova iz 1992.,* principom enumeracije, pokušalo se nabrojati koje će poslove u samoupravnom djelokrugu obavljati općine i gradovi, a koje županije, te na taj način, barem početno i restriktivno, odrediti njihov samoupravni djelokrug. *Zakon* je dao lokalnim jedinicama (općinama i gradovima) ovlasti na području gospodarstva, poljoprivrede i šumarstva, vodoprivrede, trgovine, turizma, ugostiteljstva, pomorstva, prometa, željezničkog prometa, prostornog uređenja, zaštite okoliša, stambene i komunalne djelatnosti, kulture, sporta, imovinsko-pravnih poslova i opće uprave.

Sve ostale poslove, koji su prema tada važećim zakonima i podzakonskim propisima bili poslovi državne uprave, a nisu zakonom decidirano bili određeni poslovima iz samoupravnog djelokruga, nastavila su obavljati tijela državne uprave kao poslove državne uprave.

Promjenama Ustava 2000. godine uvedena je supsidijarnost, premda ista odredba Europske povelje nije ratificirana, te je propisano da će pri dodjeljivanju poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima, što je predstavljalo značajnu novinu. *Zakon o određivanju poslova* poslužio je svrsi, primarnom utvrđenju samoupravnog djelokruga, a kasnije je postupno, donošenjem posebnih zakona koji su uređivali određena područja, odnosno djelatnosti, stavljan van snage.<sup>32</sup>

U prvoj polovini 2001. godine usvojen je niz zakona kojima je proveden prijenos poslova državne uprave na županije i gradove. Usvojene su izmjene zakona iz područja osnovnog i srednjeg školstva, zdravstvenog osiguranja i socijalne skrbi. Navedenim je zakonima djelomično decentralizirano upravljanje i financiranje određenih ustanova u navedenim djelatnostima. Izmjenama i dopunama *Zakona o osnovnom i srednjem školstvu* osnivačka su prava nad osnovnim i srednjim školama te učeničkim domovima prenijeta na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave; uređeno je pitanje upravljanja školama i razgraničene su obveze podmirenja troškova škola. Izmjenama i dopunama *Zakona o zdravstvenom osiguranju* dio obveza za osiguravanje rada pojedinih zdravstvenih ustanova prenesen je na županije. Izmjenama i dopunama *Zakona o socijalnoj skrbi*, na županije je prenesen dio poslova socijalne skrbi, uređeno pitanje upravljanja centrima za socijalnu skrb te su razgraničene obveze podmirenja troškova. Tim izmjenama propisa na županije su prenesena i osnivačka prava na dio domova socijalne skrbi. Primjena navedenih zakona počela je 1. srpnja 2001. godine.<sup>33</sup> I na području kulture donesen je niz zakona kojima su ustanovljene određene ovlasti lokalnih jedinica. Primjerice: općinama, gradovima i županijama kao osnivačima muzeja, knjižnica, javnih kazališta i drugih javnih ustanova u kulturi, u postupku imenovanja i razrješenja ravnatelja više nije bila potrebna potvrda ministra kulture. U ovoj fazi decentralizacije je izvršeno prenošenje samo dijela funkcija u osnovnom školstvu, srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvenom osiguranju na županije, dakle područnu (regionalnu) samoupravu. A u korist lokalne

<sup>32</sup> Tako, primjerice, *Zakon o komunalnom gospodarstvu* („Narodne novine”, broj 36/95), uz to što propisuje da prestaje važiti raniji *Zakon o komunalnim djelatnostima* („Narodne novine”, broj 15/79, 18/79 i 26/93), propisuje da prestaje važiti nekoliko odredaba *Zakona o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave*.

<sup>33</sup> Izmjene i dopune navedenih zakona objavljene su u „Narodnim novinama“ broj 59/01. Zakoni su stupili na snagu danom objave, 28. lipnja, a počeli su se primjenjivati od 1. srpnja 2001.

samouprave, gradova i općina, samo djelomice je izvršena decentralizacija u osnovom školstvu, jer su samo neki gradovi preuzeli decentralizirane funkcije (32 grada i Grad Zagreb, od ukupno tada postojeća 123 grada), dok su za ostale osnovne škole, ovisno o njihovom sjedištu, decentralizirane funkcije preuzele županije (20 županija). Iako gradovi imaju osnivačka prava nad školama, nadležnosti nisu cjelovite i potpune, jer se sredstva za plaće i materijalne troškove zaposlenih osiguravaju u državnom proračunu, a u školskom odboru, koji upravlja školom i imenuje ravnatelja, gradovi imaju manji broj predstavnika. Prenošenje poslova pratilo je i prenošenje prihoda za izvršavanje prenijetih poslova. Mada, ne može se reći da se radi o razmjernom prenošenju prihoda, jer su dosadašnja iskustva pokazala da se radi o nedostatnim sredstvima za normalno odvijanje tih djelatnosti. Povećani su prihodi onih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele decentralizirane funkcije, tako da ostvaruju izvorne prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak.

Uz navedeno, kako bi se osigurale dostatne financijske podloge, izmijenjen je i *Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave*<sup>34</sup>, te je posebno uređeno pitanje financiranja decentraliziranih poslova. Na temelju navedenog zakona donijeta je Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine.<sup>35</sup> Donesene su provedbene odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda javnih potreba osnovnog i srednjeg školstva, kao i odluke o minimalnim financijskim standardima za investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova i za tekuće izdatke centara za socijalnu skrb i izdataka pomoći za ogrjev. Uredba se odnosila na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, korisnike potpora izravnjanja, koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija, a to su bile sve županije, Grad Zagreb i 32 grada: Samobor, Velika Gorica, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Kutina, Sisak, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Crikvenica, Opatija, Rijeka, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Labin, Pazin, Poreč, Pula, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec.<sup>36</sup> Navedeni korisnici potpora izravnjanja ostvarivali su izvorne prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije, u skladu sa *Zakonom*. Navedeni su gradovi relativno stabilnih proračunskih prihoda,

<sup>34</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave* („Narodne novine“, broj 59/01).

<sup>35</sup> Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. („Narodne novine“, broj 75/01).

<sup>36</sup> Broj stanovnika Grada Zagreba je 779.145, Splita 188.694, Osijeka 114.616, dok Labin broji tek 12.426, a Crikvenica 11.348 stanovnika. Podaci prema *Popisu stanovništva iz 2001. godine*.

dovoljnih za financiranje redovitih izdataka i obaveza, a u velikoj mjeri i za financiranje kapitalnih razvojnih potreba. Na osnovu toga nadležno Ministarstvo financija ocijenilo je navedene gradove dovoljno financijski sposobnima da preuzmu brigu o financiranju prenijetih funkcija u navedenim područjima. Danas, nekoliko godina nakon početne decentralizacije, i drugi gradovi, koji nisu bili uključeni u prijenos poslova i nadležnosti 2001. godine, ističu zahtjeve za obavljanjem određenih funkcija, odnosno prijenosom određenih prava.<sup>37</sup>

Općina, grad i županija samostalni su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom. Ova se zakonska odredba u praksi poštuje, te se i nadzor lokalnih jedinica zadržava u domeni ocjene zakonitosti, bez ulaska u sferu ocjene svrsishodnosti odluka predstavničkih tijela donijetih u okviru samoupravnog djelokruga.<sup>38</sup>

*Zakon o lokalnoj samoupravi* propisuje da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje
- prostorno i urbanističko planiranje
- komunalno gospodarstvo
- brigu o djeci
- socijalnu skrb
- primarnu zdravstvenu zaštitu
- odgoj i osnovno obrazovanje
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport
- zaštitu potrošača
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša
- protupožarnu i civilnu zaštitu
- promet na svom području
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

<sup>37</sup> Grad Križevci (22.324 stanovnika) inicirao je pokretanje postupka radi prijenosa osnivačkih prava nad osnovnim školama sa županije Koprivničko-križevačke na Grad, budući ocjenjuju da postoje uvjeti za prijenos i kvalitetno obavljanje prenijetih poslova u vezi s osnovnim obrazovanjem.

<sup>38</sup> Vlada Republike Hrvatske u 2006. raspustila je predstavnička tijela 13 lokalnih jedinica, te je potom raspisala izvanredne lokalne izbore. U 2005. godini za tom je mjerom posegnula samo tri puta, dok je u 2004. raspušteno devet predstavničkih tijela. Do raspuštanja dolazi radi stjecanja zakonom definirano propisanih uvjeta, u pravilu su to trajni poremećaji u radu predstavničkog tijela, odnosno neusvajanje proračuna.



Posebnim zakonima, koji uređuju navedene djelatnosti, mogu se odrediti poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati. Veliki gradovi, ali i gradovi sjedišta županija<sup>39</sup> u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje
- prostorno i urbanističko planiranje
- komunalno gospodarstvo
- brigu o djeci, socijalnu skrb
- primarnu zdravstvenu zaštitu
- odgoj i obrazovanje
- kulturu, tjelesnu kulturu i sport
- zaštitu potrošača
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša
- protupožarnu i civilnu zaštitu
- promet na svom području
- održavanje javnih cesta
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

U djelokrug velikih gradova prenijeti su (još uvijek samo načelno, jer se očekuje donošenje posebnih zakona) poslovi izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola te drugih akata vezanih uz gradnju. Time će se upravljanje prostornim razvitkom objediniti u cjelovit proces, budući da lokalne jedinice donose akte prostornog planiranja. Premda je nezahvalno govoriti o decentralizaciji u uvjetima kada se posebnim zakonima na lokalne jedinice prenosi tek dio poslova iz Ustavom definiranog (izvornog) samoupravnog djelokruga (Primjerice, nadležnosti lokalnih jedinica u domeni prostornog uređenja i gradnje, prema postojećoj zakonskoj regulativi, ne mogu se smatrati ni potpunima ni cjelovitima jer dozvole još uvijek izdaju tijela državne uprave.), svakako predstoji daljnje decentraliziranje, prijenos poslova i ovlasti, ali i financijskih sredstava, u prvom redu na gradove.

Ostaje inicirati i ubrzati stvarni prijenos poslova donošenjem posebnih zakona. Upravo na tome području značajne promjene inicira Udruga gradova. Udruga gradova inicirala je izmjene/donošenje zakona prema kojem bi veliki gradovi, gradovi sjedišta županija i županije, i stvarno dobili nadležnost da izdaju lokacijske i

<sup>39</sup> U gradove, sjedišta županija, ubrajamo i Gospić s 12.980 stanovnika, Krapinu s 12.950, te Pazin s 9.227 stanovnika.

građevinske dozvole te druge akte vezane za: provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenje, prijenos ovlasti upravljanja, građenja, rekonstruiranja i održavanja javnih cesta (državnih, županijskih i lokalnih) uz novi i drugačiji način financiranja prenijetih poslova, odnosno nadležnosti, kao i više nadležnosti u vezi s održavanjem i davanjem koncesija na pomorskom dobru.

*Zakon o lokalnoj samoupravi*, jednako kao i za djelokrug općina i ostalih gradova, omogućava da se posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti odrede poslovi čije su obavljanje dužni organizirati veliki gradovi i poslovi koje oni mogu obavljati. *Zakon* propisuje da gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika, kao i gradovi sjedišta županija, pored poslova iz svoga samoupravnog djelokruga propisanog *Zakonom*, na svom području mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije.

Jednako tako i predstavnička tijela drugih lokalnih jedinica (i općina i gradova) mogu zatražiti od županijske skupštine da joj, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>40</sup>, povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije na području te jedinice. No, jedino ukoliko mogu osigurati dovoljno prihoda za njihovo obavljanje.

### Problemi u praksi

Postupak „apliciranja” grada, odnosno općine pri nadležnim tijelima županije nije razrađen *Zakonom*, stoga u praksi postoje razna postupanja. Primjerice, Županijska skupština Istarske županije još je 1997. godine odlukom prenijela nadležnosti koje se odnose na upravljanje pomorskim dobrom obalnim gradovima na svome području koji su zatražili prijenos poslova i nadležnosti.<sup>41</sup> Općenito, postupak apliciranja i prijenosa nije ujednačen u pogledu rokova, postupanja, dokumentacije, a u konačnici, ni u pogledu ishoda. *Zakon* odredbe postavlja vrlo široko, ne uređuje postupak, te je u osnovi prijenos poslova s razine županije na grad stvar procjene i odluke nadležnih tijela županije, a ponekad nije oslobođen političkih konotacija i procjena.

<sup>40</sup> Središnji državni ured za upravu u skladu s odredbama *Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave* („Narodne novine“, broj 199/03, 30/04, 136/04, 22/05 i 44/06), ranije Ministarstvo uprave, Državno ravnateljstvo za upravu, Ministarstvo pravosuđa i lokalne samouprave.

<sup>41</sup> Općina Kostrena (3.897 stanovnika), financijski vrlo prosperitetna općina s kontinuiranim prihodima, zatražila je od Primorsko-goranske županije prijenos osnivačkih prava nad osnovnim školama.

Kako bi ubrzali prijenos poslova i nadležnosti na gradove, Udruga gradova predložila je „amandmane” na *Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*.<sup>42</sup> Tako je jednom od predloženih odredaba predviđena mogućnost da lokalne jedinice, gradovi i općine, koje čine prostornu i gravitacijsku cjelinu, zatraže i dobiju u nadležnost obavljanje poslova koji su, u skladu s posebnim propisima, poslovi iz samoupravnog djelokruga županije. Primarni bi uvjet za prijenos poslova u nadležnost lokalnih jedinica, općina i gradova, bio postojanje zaključenog međusobnog sporazuma o suradnji. Po zaključenju sporazuma o suradnji lokalne jedinice mogle bi zatražiti od županijske skupštine da im se, uz suglasnost Središnjeg državnog ureda za upravu, povjeri obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga županije. Dodatni je uvjet sposobnost da za obavljanje poslova mogu osigurati dovoljne i kontinuirane prihode.

Amandmanom je predložena i novina u smislu da bi prijenos poslova iz samoupravnog djelokruga županije na udružene lokalne jedinice s više od 35.000 stanovnika, što je i broj stanovnika velikoga grada, u osnovi bio obvezatan. Ocijenjeno je da bi prihvaćanje predloženog amandmana, utemeljenog na *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* koji status velikoga grada vezuje upravo uz kriterij 35.000 stanovnika, osiguralo poštivanje (i ustavnog) načela da poslove trebaju obavljati tijela koja su najbliža građanima. Međutim, ovaj prijedlog Središnji državni ured za upravu nije prihvatio.

Županije u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito 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, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

<sup>42</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* utvrđen u travnju 2007. godine, u osnovi predstavlja usklađivanje sa *Zakonom o izboru župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i općinskih načelnika*, kojime se uvodi neposredan izbor izvršnih čelnika. Rasprava o oba konačna prijedloga zakona dovršena je, ali zakoni još nisu usvojeni.

Posebnim zakonima mogu se odrediti poslovi obvezatnog djelokruga čije je obavljanje županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati.

Općenito govoreći, premda se radi o izvornim nadležnostima, činjenica jest da one nisu cjelovite i nepodijeljene. Navodimo primjer raspolaganja poljoprivrednim zemljištem. Na državnoj su razini (Sabor, Vlada, nadležno ministarstvo) zadržane ovlasti izrade nacionalnog programa razvoja poljoprivrede, ali i određivanja mjera strukturne i zemljišne politike, propisivanje ciljanih, odnosno zajamčenih cijena proizvoda, određivanje kriterija za klasifikaciju seljačkih gospodarstava, donošenje propisa o vođenju raznih upisnika, o izravnoj prodaji poljoprivrednih proizvoda, utvrđivanje načina korištenja i raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, utvrđivanje programa raspolaganja zemljištem, pa čak i određivanje početne cijene zakupa. Dok je lokalnim jedinicama prepušteno tek da, primjerice, propisuju i provode mjere za održavanje kanala, poljskih putova i živica, izrađuju lokalne programe gospodarenja poljoprivrednim zemljištem, obavljaju stručne poslove u vezi s prikupljanjem dokumentacije potrebne za davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu te podnose zahtjeve za dobivanje novčanih poticaja u poljoprivredi.

U oblasti kulture, davanje odobrenja za početak rada ustanova u kulturi, zadržano je na državnoj razini, kao i, na primjer, davanje suglasnosti za razmjenu muzejske građe, odnosno za prestanak rada ustanove, vršenje stručnog nadzora nad obavljanjem djelatnosti te financiranje određenih posebnih programa. Lokalna samouprava ima ovlasti da osniva vijeća ustanova i, naravno, da financira ustanovu ako je sama ujedno i njezin osnivač. Donošenje programa rada, određeni dio u vezi s financiranjem, zapošljavanje, izrada akata te osnivanje upravljačkog odbora u nadležnosti su samih ustanova u kulturi.

## POSEBNI ASPEKTI

### Upravni kapacitet lokalnih jedinica

Poseban zakon o radno-pravnom statusu i pravima po osnovi rada lokalnih službenika i namještenika zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica još uvijek nije usvojen. Na radno-pravni status lokalnih službenika i namještenika, počevši od 1992. godine, analogno se primjenjuju neodgovarajući propisi

o državnim službenicima.<sup>43</sup> Ovakvo je stanje uzrok trajne pravne nesigurnosti lokalnih službenika te različitih postupanja u lokalnim jedinicama. Premda ne postoje sistematizirani i obrađeni podaci o točnom broju, kvalifikacijskoj, dobnoj i nacionalnoj strukturi lokalnih službenika i namještenika, u upravnim je tijelima svih lokalnih jedinica u 2003. godini bilo zaposleno 11.158 osoba, u 2004. taj je broj iznosio 11.528, dok je u 2005. bio 11.411 osoba. Ujedno, broj osoba zaposlenih kod proračunskih korisnika (ustanove, kazališta, dječji vrtići i sl.) u 2003. bio je 16.108, u 2004. već 19.585, a u 2005. je bio 19.912 osoba.

Udio rashoda za zaposlene (rashod za plaću, doprinosi za plaću/zdravstveno, mirovinsko, za zapošljavanje, te ostali rashodi) u ukupnim prihodima (prihodi poslovanja lokalnih jedinica i prihodi od prodaje nefinancijske imovine) na razini lokalnih jedinica (za cijelo područje države) bilo je u 2003. godini 309.209.307 eura (15,58%) od ukupno 1.984.597.845,1 eura (1.887.299.078,6 + 97.298.766,4), 2004. su bili 379.588.332,1 eura (17,62%) od ukupno 2.154.404.445,1 eura (2.037.701.469,9 + 116.702.975,2), a u 2005. su iznosili 408.467.273,8 eura (17,14%) od ukupno 2.383.204.981,4 eura (2.258.843.107,1 + 124.361.811,2).

### Financiranje i financijski kapacitet

Lokalne jedinice koriste prihode za izvršavanje poslova iz svoga djelokruga, s tim da im se osiguravaju i sredstva pomoći iz državnog proračuna u skladu sa zakonom propisanim kriterijima za određene funkcije, odnosno za područja od posebnog državnog interesa. Svoje prihode sve lokalne jedinice, dakle općine, gradovi i županije ostvaruju iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza te iz pomoći. Unutar skupina postoje razlike između izvora kojima se financiraju općine i gradovi s jedne strane, te županije s druge strane, odnosno unutar skupine prihoda od poslovanja općine i gradovi imaju svoje, a županije svoje, specifične izvore financiranja.

Između općina i gradova, pa i između samih gradova, postoje razlike u sustavu financiranja koje ovise o njihovom djelokrugu poslova. Razlike se očituju u pravu na uvođenje prireza porezu na dohodak i njegovoj visini te udjelu u zajedničkom porezu na dohodak.

<sup>43</sup> Na lokalne se službenike i namještenike primjenjivao *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* („Narodne novine“, broj 74/94, 86/94, 7/95 i 75/95) iz 1994. godine, a nakon njega *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* („Narodne novine“, broj 27/01, 86/94 i 7/95) iz 2001. godine, koji je stavljen van snage 2005. godine novim *Zakonom o državnim službenicima* („Narodne novine“, broj 92/05 i 142/06), osim za lokalne službenike i namještenike.

Zajednički su porezi porez na dohodak i porez na promet nekretnina.<sup>44</sup> Prihod od poreza na dohodak dijeli se između općine, odnosno grada, i županije. Zbog prijenosa decentraliziranih funkcija u području osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi na neke jedinice lokalne samouprave i na sve jedinice područne (regionalne) samouprave, udjeli u ovom porezu su različiti i ovise o spomenutom prijenosu decentraliziranih funkcija.

Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se tako da je udio općine, odnosno grada 52%, županije 15%, udio za decentralizirane funkcije 12% te udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 21%. Općine, gradovi, županije i Grad Zagreb koji prema posebnom zakonu financiraju decentralizirane funkcije, imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak, i to: za osnovno školstvo 3,1%, srednje školstvo 2,2%, socijalnu skrb (centre za socijalnu skrb 0,5%, odnosno domove za starije i nemoćne osobe 1,7%), zdravstvo 3,2% te vatrogastvo 1,3%. Drugačiji su udjeli, primjerice, za općine i gradove koji se, u skladu s posebnim zakonima i podzakonskim aktima, nalaze na područjima posebne državne skrbi, odnosno na brdsko-planinskim područjima, te za općine, odnosno gradove na otoku koji međusobno zaključe sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka.

Prihodi poslovanja su: prihodi od poreza, pomoći, prihodi od vlastite imovine, prihodi od administrativnih pristojbi, prihodi po posebnim propisima (komunalne naknade i doprinosi te druge naknade utvrđene posebnim zakonima), boravišne i druge pristojbe utvrđene posebnim zakonom, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje lokalne jedinice same propišu, donacije te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom. Svakako su najvažniji prihodi od poreza, komunalnih naknada i doprinosa te od vlastite imovine. Jedinice lokalne samouprave često imaju imovinu iz koje mogu ostvarivati značajne prihode. Ta se imovina uglavnom sastoji od zemljišta, poslovnih prostora i stanova koji se daju u zakup, odnosno kojima se upravlja na gospodarskim i tržišnim osnovama radi stjecanja prihoda.

Općinski i gradski porezi su prerez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Po Zakonu o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj 132/06), porez na dobit više nije zajednički prihod koji se dijeli između države i lokalnih jedinica.

<sup>45</sup> Ustavni je sud Republike Hrvatske Odlukom U-I/1559/2001 („Narodne novine“, broj 26/07) ukinuo odredbe Zakona o financiranju koje su lokalnim jedinicama (općinama i gradovima) davale mogućnost ostvarivanja prihoda po osnovi poreza na neobrađeno, a obrađivo poljoprivredno zemljište, poreza na nekoristene poduzetničke nekretnine i poreza na neizgrađeno građevno zemljište.

Prerez porezu na dohodak plaća se po stopi koju utvrdi općina/grad i pripada općini/gradu na području kojih je prebivalište ili uobičajeno boravište obveznika prireza. Općina može propisati plaćanje prireza porezu na dohodak do 10%, grad s manje od 30.000 stanovnika do 12%, grad iznad 30.000 stanovnika do 15%, dok Grad Zagreb može propisati plaćanje prireza do 30%.

Porez na potrošnju plaća se na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima. Općina, odnosno grad svojim aktom samostalno propisuje visinu porezne stope. Porez na kuće za odmor plaća se prema četvornom metru korisne površine, visinu poreza također propisuju općina, odnosno grad. Porez na tvrtku ili naziv plaćaju fizičke ili pravne osobe koje su obveznici poreza na dobit ili poreza na dohodak i registrirani su za obavljanje djelatnosti. I ovaj se porez plaća u godišnjem iznosu kojeg propisuju općina, odnosno grad. Porez na korištenje javnih površina plaća se u visini, na način i pod uvjetima koje samostalno propisuju općina, odnosno grad, a obveznici plaćanja poreza su pravne i fizičke osobe koje koriste javne površine.

Pomoći su sredstva dopunskog financiranja lokalnih jedinica, a one ovise o razlici između njezine nužne proračunske potrošnje i veličine njezina fiskalna kapaciteta. Postoje dvije vrste pomoći, opća i namjenska. Pravo na pomoći ostvaruju one jedinice koje imaju ispodprosječni fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim sredstvima ne mogu financirati nužno potrebnu proračunsku potrošnju. Općini, odnosno gradu na području kojeg se prihodi, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju po stanovniku ispod županijskog prosjeka (izuzevši gradove iznad 40.000 stanovnika), županija osigurava pomoć iz svog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75% županijskog prosjeka prihoda po stanovniku. Pri tome, pomoć se ne može osigurati općini, odnosno gradu čija je visina prireza na porez na dohodak manja od 1%, a i stope lokalnih poreza i visina iznosa lokalnih poreza niže od zakonom propisanih najviših stopa. Županiji na području koje se prihodi županije, općina i gradova, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju po stanovniku ispod republičkog prosjeka (izuzevši Grad Zagreb), država osigurava pomoć iz državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75% državnog prosjeka prihoda po stanovniku, uz ista ograničenja kao i u prethodnom slučaju.

Jedinicama u kojima se od povećanog udjela u porezu na dohodak ne ostvaruje dovoljan prihod za financiranje izdataka u području prenesenih decentraliziranih funkcija, osiguravaju se dodatna sredstva za potpore izravnjanja, a na temelju kriterija koje Uredbom propisuje Vlada Republike Hrvatske.

Namjenske (kapitalne) pomoći odobravaju se za financiranje značajnijih projekata, ali i kao pomoć općinama i gradovima koji su stradali u razaranjima ili elementarnim nepogodama.

Općine, odnosno gradovi stječu određene prihode utvrđene i posebnim propisima. Tako prema odredbama *Zakona o šumama*<sup>46</sup> pravne osobe i građani koji vrše prodaju proizvoda iskorištavanja šuma plaćaju šumski doprinos u visini od 2,5% od prodajne cijene proizvoda. Prema odredbama *Zakona o poljoprivrednom zemljištu*<sup>47</sup>, 50% sredstava ostvarenih od zakupnine i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pripadaju proračunu općine, odnosno grada. Temeljem *Zakona o boravišnoj pristojbi*<sup>48</sup>, općinskom, odnosno gradskom proračunu pripada 19,5% prikupljenih sredstava boravišne pristojbe, s tim da se prihodovana sredstva mogu koristiti jedino za uređenje naselja u funkciji turizma.

Prema odredbama *Zakona o koncesijama*<sup>49</sup> i odredbama *Zakona o financiranju*, općini, odnosno gradu, pripada 50% iznosa od koncesijske naknade za crpljenje mineralnih i termalnih voda te 30% iznosa od koncesijske naknade za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu. Prema odredbama *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*<sup>50</sup>, općini, odnosno gradu, pripada trećina iznosa od određene koncesija na pomorskom dobru te naknada od koncesijskih odobrenja u cijelosti. Prema odredbama *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*,<sup>51</sup> određena je naplata spomeničke rente čiji se prihod dijeli između države (40%) i općine, odnosno grada, kojima pripada 60% iznosa. Prema odredbama *Zakona o rudarstvu*, općini, odnosno gradu u cijelosti pripada naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina koja iznosi 2,6% ukupnog prihoda ostvarenog prodajom mineralnih sirovina.

Za općine i gradove puno veći značaj imaju prihodi od nefinancijske dugotrajne imovine. Lokalne jedinice često imaju određenu nefinancijsku imovinu iz koje mogu ostvarivati značajne prihode. Ta se imovina uglavnom sastoji od zemljišta, poslovnih prostora i stanova koji se prodaju ili daju u zakup, odnosno kojima se upravlja na gospodarskim i tržišnim osnovama radi stjecanja prihoda za

<sup>46</sup> *Zakon o šumama* („Narodne novine“, broj 140/05 i 82/06).

<sup>47</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* („Narodne novine“, broj 66/01, 87/02 i 90/05).

<sup>48</sup> *Zakon o boravišnoj pristojbi* („Narodne novine“, broj 27/91, 109/93, 30/94, 35/95 – pročišćeni tekst, 30/99, 64/00 i 42/05).

<sup>49</sup> *Zakon o koncesijama* („Narodne novine“, broj 85/92).

<sup>50</sup> *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama* („Narodne novine“, broj 158/03 i 141/06).

<sup>51</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara* („Narodne novine“, broj 151/03).



financiranje svojih zadaća. Sredstva od prodaje ili zamjene nefinancijske dugotrajne imovine mogu se koristiti isključivo za održavanje ili stjecanje (kupnju) nefinancijske imovine.

Slijedi nekoliko brojčanih pokazatelja, uz napomenu da se podaci često prikupljaju i obrađuju uz priličan vremenski odmak. Udio prihoda lokalnih jedinica u ukupnim приходima (opća država) u 2000. u Hrvatskoj bio je 14,9% (usporedbe radi: Bugarska 16,9%, Češka 20,8%, Mađarska 26,7%, Poljska 28,8%, Slovačka 5,6%, Danska 43,8%)<sup>52</sup>. Prihodi lokalnih jedinica sudjelovali su u BDP- u 2000. godine sa 7,4% (usporedno: Bugarska 7,3%, Češka 8,6%, Mađarska 11,1%, Poljska 12%, Slovačka 2,4%, Danska 30,7%). Udio rashoda lokalnih jedinica u BDP- u u 2000. godini bio je 7,6% (usporedno: Bugarska 7%, Češka 7,9%, Mađarska 10,4%, Poljska 12,1%, Slovačka 2,7%, Danska 30,5%).

Udjeli tri glavna izvora prihoda (porezni prihodi, neporezni prihodi, potpore) u ukupnim приходima lokalnih jedinica u 2000. godini bili su, kako slijedi: a) porezni prihodi 57,1% (usporedno: Bugarska 46,3%, Češka 47,7%, Mađarska 33%, Poljska 24,5%, Slovačka 67,1%, Danska 51,4%), b) neporezni prihodi 28,6% (usporedno: Bugarska 13,8%, Češka 36,3%, Mađarska 17%, Poljska 24,2%, Slovačka 20,9%, Danska 8,2%), i c) potpore 14,3% (usporedno: Bugarska 39,9%, Češka 16%, Mađarska 50%, Poljska 51,3%, Slovačka 12%, Danska 40,4%). Ujedno, daje se i prikaz prosječnih rashoda po stanovniku po grupama i kategorijama jedinica za razdoblje od 2003. do 2005. godine.

Ukupno, na razini države, za sve lokalne jedinice prosječni je rashod bio 409,42 eura po stanovniku, od toga 84,8 eura bili su troškovi za administraciju (politička tijela, uprava), ekonomski i komunalni rashodi iznosili su 161,29 eura, rashodi za predškolski odgoj 22,74, za osnovno školsko obrazovanje 29,32, za srednjoškolsko 14,1 eura, socijalnu skrb 21,62, protupožarnu zaštitu 13,82, zdravstvo 61,77. Za ostale rashode za područja u kojima lokalnim jedinicama nisu dodijeljene odgovornosti (kreditiranje poduzetništva, sredstva za rad turističkih ambulanti za vrijeme sezone i sl.) rashod po stanovniku bio je 16,59 eura.

Rashodi na razini županija bili su 90,56 eura po stanovniku, s tim da je na troškove administracije trošeno 16,09, zatim 14,10 za ekonomske i komunalne rashode, za osnovno školstvo 17,67, za srednje 13,58, socijalnu skrb 8,48, zdravstvo 18,68, dok je za ostale rashode preostalo 2,30 eura po stanovniku.

<sup>52</sup> Izvori: Ministarstvo financija i OESR – Office of Economic and Statistical Research, „Fiscal decentralization in EU“.

Prosječni rashod po stanovniku u 32 grada kojima su u 2001. godini decentralizirane određene funkcije bio je ukupno 424,05 eura, od toga je za administraciju utrošeno 68,09 eura, za ekonomske i komunalne rashode 178,53, zdravstvo 68,27, predškolski odgoj 33,96, osnovno školsko obrazovanje 25,44, socijalnu skrb 20,75, protupožarnu zaštitu 21,26 te za ostale rashode 7,74 eura po stanovniku.

Ostale općine i gradovi imali su prosječan rashod po stanovniku 260,95 eura, od toga za administraciju 67,19 eura, ekonomiju i komunalno 129,84, zdravstvo 24,68, predškolski odgoj 15,85, socijalu 8,58, protupožarnu zaštitu 8,38, te za ostale rashode 6,54 eura po stanovniku.

### Medusobna suradnja i udruživanje lokalnih jedinica

Suradnja lokalnih jedinica podrazumijeva zajedničko obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga koje organiziraju dvije ili više lokalnih jedinica o čemu su prethodno zaključile sporazum. Preduvjet suradnje jest potreba za rješavanjem zajedničkog problema, odnosno potreba za efikasnijim i ekonomičnijim organiziranjem djelatnosti od zajedničkog interesa. U Hrvatskoj, izvjesno je, izostaje ukidanje/objedinjavanje lokalnih jedinica.<sup>53</sup> Stoga je međuopćinska suradnja najbolji (vjerojatno i jedini) mehanizam koji može podići razinu djelotvornosti pružanja usluga građanima, u konačnici poreznim obveznicima u manjim, financijski nedovoljno snažnim lokalnim jedinicama. Jedino suradnjom, lokalne jedinice mogu premostiti nedostatna sredstva i nerazvijenost, bolje iskoristiti vlastite resurse i unaprijediti kvalitetu, ali i kvantitetu, usluga koje pružaju građanima.

U *Zakonu o lokalnoj samoupravi* postoji pravno uporište za suradnju lokalnih jedinica, međutim, potrebno je predvidjeti konkretnu pomoć i konkretne načine poticanja lokalnih jedinica da surađuju u izradi i provedbi zajedničkih projekata i programa.<sup>54</sup> Moguće je i uputno nadopuniti *Zakon o lokalnoj samoupravi* odgovarajućim odredbama o suradnji, posebnim zakonima za pojedine slučajeve propisati obveznu suradnju lokalnih jedinica, uspostaviti sustav financijskih poticaja za jedinice koje surađuju, bolje informirati javnost i lokalne jedinice o prednostima i koristima suradnje te pomoći u njezinom uspostavljanju.

<sup>53</sup> Tendencija je čak suprotna i ide za daljnjim administrativnim usitnjavanjem. U travnju 2007. godine Skupština Zagrebačke županije zaprimila je tri inicijative za osnivanjem novih općina.

<sup>54</sup> Antić, Teodor, „Općenito o mogućnostima međuopćinske suradnje u Hrvatskoj – Pravni okvir za suradnju lokalnih jedinica – usporedna iskustva i mogućnosti“, Zagreb, 2001. str. 20-24.

## Suradnja na području obavljanja komunalnih djelatnosti

Ustrojavanje zajedničkog komunalnog redarstva jedan je od konkretnih oblika suradnje koji proizlazi iz interesa i inicijative više lokalnih jedinica. Pravno utemeljenje suradnji sadržano je u *Zakonu o komunalnom gospodarstvu*<sup>55</sup> koji propisuje da dvije ili više lokalnih jedinica mogu zajednički organizirati obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga. Za takvo zajedničko obavljanje poslova mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel, ili službu, zajedničko trgovačko društvo ili mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima. Međusobni odnosi jedinica lokalne samouprave u zajedničkom organiziranju obavljanja tih poslova uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom te njihovim statutima i općim aktima. Zajedničko komunalno redarstvo nadležno je za nadzor poštivanja lokalnih propisa koji se odnose na uređenje naselja, održavanje čistoće, čuvanje i korištenje javnih površina, skupljanje, odvoz i postupanje s komunalnim otpadom, uklanjanje snijega i leda te protupravno postavljenih predmeta.

**Vodovod Krk (Jedan otok – sedam lokalnih jedinica).** Općina Krk, do 1992. godine jedna teritorijalna i upravna jedinica, razdijeljena je na Grad Krk (5.491 stanovnika, površina 110, 41 km<sup>2</sup>) i općine Baška (1.554 stanovnika, površina 39 km<sup>2</sup>), Dobrinj (1.970 stanovnika, površina 62 km<sup>2</sup>), Omišalj (2.998 stanovnika, površina 55 km<sup>2</sup>), Malinska-Dubašnica (2.726 stanovnika, površina 39 km<sup>2</sup>), Punat (1.876 stanovnika, površina 82 km<sup>2</sup>) i Vrbnik (1.245 stanovnika, površina 50 km<sup>2</sup>).

Nakon podjele na čak sedam lokalnih jedinica zaključen je sporazum svih navedenih jedinica kojim je utvrđena visina udjela u kapitalu Javnog komunalnog poduzeća „Ponikve“ d.o.o., Krk. Prilikom utvrđivanja cijene komunalnih usluga poduzeće je dužno pribaviti prethodnu suglasnost poglavarstva one jedinice na čije se područje usluga odnosi. Udjeli komunalnog poduzeća podijeljeni su prema vrijednosti infrastrukture, ali i prema vrijednosti investicija u svakoj pojedinoj općini. Grad Krk posjeduje većinu udjela, mada niti jedna lokalna samouprava ne posjeduje više od 50%. Primjerice, udio Općine Omišalj iznosi oko 15%. Što se tiče većih investicijskih projekata koji se odnose na sve lokalne jedinice i financiraju se iz njihovih proračuna, na njih treba dati suglasnost svako predstavničko tijelo (općinsko ili gradsko vijeće). Komunalno poduzeće također upravlja odvozom

<sup>55</sup> *Zakon o komunalnom gospodarstvu* („Narodne novine“, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04).

krutog otpada i njegovim odlaganjem za područje svih jedinica. Svako vijeće mora odobriti program i raspored skupljanja, kao i svaku investiciju. Odlagalište se nalazi na području Općine Vrbnik te je sanirano. Program zbrinjavanja otpada odnedavno uključuje i recikliranje.

Veliki projekti koji su u provedbi odnose se na koncepciju razvoja vodoopskrbe na otoku Krku od 2001. do 2008. godine (15.068.493,2 eura) i na sustav zbrinjavanja otpada (6.849.315,1 eura). Svako vijeće mora odobriti bilo kakvu promjenu u programu ulaganja. Investicije se financiraju cijenom vode, kreditima komunalnog poduzeća, sredstvima iz fondova ministarstva te sredstvima Primorsko-goranske županije i Javnog poduzeća „Hrvatske vode“.

Grad Krk je osnivač Javne vatrogasne postrojbe koja djeluje na području cijelog otoka i koju financiraju sve jedinice na području otoka Krka. Prema Sporazumu o financiranju vatrogastva na otoku Krku, sredstva se udružuju i uplaćuju u Vatrogasnu zajednicu otoka radi financiranja redovne djelatnosti i razvoja vatrogasnih postrojbi. Visina sredstava određena je *Zakonom o vatrogastvu*. Raspodjelu uplaćenih sredstava lokalnih jedinica Vatrogasna zajednica obavlja tako da 30 % uplaćuje na račun DVD-a te jedinice, 50% uplaćuje Javnoj vatrogasnoj postrojbi Krk, a 20% zadržava za zajedničke potrebe i aktivnosti u skladu s financijskim planom.

Premda usklađivanje interesa nije jednostavna zadaća stoga što svaka lokalna jedinica (i nadalje nužno) ima vlastite prioritete, „koordinacija“ na otoku Krku smatra se uspješnom, te se često navodi kao model za ostale lokalne jedinice u Hrvatskoj.

**Grad Crikvenica i susjedne lokalne jedinice.** Područje Općine Crikvenica 1992. godine podijeljeno je na tri lokalne jedinice, gradove Crikvenicu (11. 348 stanovnika, površina 32 km<sup>2</sup>), Novi Vinodolski (5.282 stanovnika, površina 24 km<sup>2</sup>) i Općinu Vinodolsku (3.530 stanovnika, površina 150 km<sup>2</sup>).

Dogovor oko podjele zajedničkog komunalnog poduzeća za vodoopskrbu postignut je na način da je Gradu Novom Vinodolskom pripalo 51% vlasničkog udjela poduzeća, Crikvenici 38%, a Općini Vinodolskoj 11%. Sve odluke koje se odnose na cijenu vode, razvojne programe i podjelu resursa potrebno je donositi konsenzusom triju vlasnika, dok se ostale odluke donose većinom glasova, uključujući i imenovanje direktora poduzeća.

**Grad Slatina i susjedne općine.** Općina Podravska Slatina 1992. godine podijeljena je na Grad Slatinu (14.819 stanovnika, površina 156 km<sup>2</sup>) te pet novih općina,

Čađavica (2.394 stanovnika), Mikleuš (1.701 stanovnika), Nova Bukovica (2.096 stanovnika), Sopje (2.725 stanovnika) i Voćin (2.421 stanovnika), ukupne zajedničke površine 735 km<sup>2</sup>.

Premda se novonastale općine zalažu za poboljšanje svoje financijske situacije, činjenica je da nisu financijski sposobne organizirati pružanje potrebnih usluga građanima. Slatina je stoga još uvijek gravitacijski centar što se tiče zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi.

Mnogi su razlozi za suradnju Slatine i okolnih općina, no neki od ključnih razloga su razmjena informacija i iskustava, zajedničko lobiranje, umrežavanje postojećih resursa, okupljanje stručnjaka na lokalnoj razini i stvaranje odgovarajuće logističke podrške, ali i prikupljanje dobrih primjera i prijedloga za buduće projekte. Suradnja je nužna i radi jačanja dijaloga lokalnih jedinica i građana (nevladinog sektora, udruga), problema infrastrukture, ali i školstva, zdravstva, kulturnih aktivnosti te razvoja industrije i turizma. Premda postoje brojni primjeri za sva spomenuta područja suradnje (zajedničko ulaganje u centar nevladinih udruga, nabava vozila za osobe s posebnim potrebama), izostalo je potpisivanje formalnog sporazuma o suradnji.

Grad Slatina je začetnik izrade strateškog plana gospodarskog razvoja započetog u suradnji sa Svjetskom bankom, koji se odnosi na cijelo područje bivše općine. Svaka jedinica, sudionica projekta, potpisala je ugovor s konzultantskom tvrtkom – razvojnim uredom, te će projekt i sufinancirati. Cilj je projekta osmisliti i uskladiti razvojne mjere i djelatnosti lokalnih jedinica i objediniti ih na razini županije, kako bi kao skup usklađenih županijskih mjera i djelatnosti postale dijelom ostvarive razvojne politike države. Iz primjera je vidljivo da je uloga središnjeg grada, ranijeg sjedišta općine, i nadalje iznimno važna. Grad je i dalje gravitacijski centar svih okolnih općina, koji kontinuirano pokušava potaknuti razvoj i poboljšati pružanje usluga na cijelom okolnom području.

**Grad Slunj i šest okolnih općina.** Općina Slunj 1992. godine podijeljena je na Grad Slunj (6.096 stanovnika, površina 401 km<sup>2</sup>) te općine Cetingrad (2.746 stanovnika, površina 140 km<sup>2</sup>), Josipdol (3.987 stanovnika, površina 165,41 km<sup>2</sup>), Plaški (2.292 stanovnika, površina 157,42 km<sup>2</sup>), Rakovica (2.623 stanovnika, površina 261 km<sup>2</sup>), Saborsko (860 stanovnika, površina 132 km<sup>2</sup>) i Tounj (1.252 stanovnika, površina 95 km<sup>2</sup>). Novonastale jedinice i nakon odvajanja nastavljaju zajedničke sastanke i određenu koordinaciju aktivnosti.

Početakom 2005. godine Grad Slunj i susjedne općine potpisuju sporazum o zajedničkoj izradi „Projekta sveobuhvatnog razvoja“ radi poticanja održivog regionalnog razvoja i razvoja ruralnih područja. Zajednički pristup „Projektu“ zasniva se na činjenici da su ove lokalne jedinice prostorno povezane i da dijele slične gospodarske probleme, visok stupanj nezaposlenosti, no i isti razvojni potencijal (blizina Nacionalnog parka Plitvice).

Grad Slunj inicirao je zajednički poljoprivredni program koji uključuje i osnivanje poljoprivredne zadruge. Uloga lokalnih jedinica jest da pomognu pri osnivanju poljoprivredne zadruge, osiguraju financijske poticaje i subvencije te organiziraju izradu i provedbu poslovnih planova. Grad Slunj već provodi poticajne mjere za razne oblike poljoprivredne proizvodnje, a veliki doprinos u poticajnim mjerama daje i Karlovačka županija.

Na području Grada Slunja postoje industrijska zona i zona malog i srednjeg poduzetništva. Grad je dijelom vlasnik navedene zone, a potkraj 2005. godine objavio je nadmetanje za prodaju tih prostora kako bi postojeći, neiskorišteni kapaciteti bili stavljeni u funkciju. Kako bi osigurali financijske poticaje, Grad Slunj, Karlovačka županija i banka potpisali su ugovor o udruživanju sredstava. Uvedena je i poticajna mjera za poduzeća u zoni, koja su oslobođena plaćanja 80% komunalne naknade, te plaćaju iznos od samo 20%.

Neracionalno je da svaka općina ima vlastito odlagalište otpada. Postoji privremeno (gradsko) odlagalište koje je pred zatvaranjem. Pripremljena je studija utjecaja na okoliš radi procjene mogućnosti odlaganja otpada na jednoj lokaciji u županiji, pa će se otpad iz svih lokalnih jedinica reciklirati i odvoziti na novo odlagalište koje će izgraditi i financirati Karlovačka županija.

Prekogranična suradnja s Bosnom radi zaštite rijeke Korane i njezinog slivnog područja je u početnoj fazi. Održan je prvi sastanak predstavnika dviju vlada, lokalnih dužnosnika i Javnog poduzeća „Hrvatske vode“. Podržana je inicijativa za nastavak projekta. Na sastanku održanom 2005. godine, u okviru inicijative za prekograničnu suradnju, predstavnici Unsko-sanskog kantona u Bosni, turističke zajednice Slunja i gospodarske komore načelno su dogovorili daljnju suradnju.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Pigey, H.J. i Tomašević V., „Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga“, Urban Institute / PRLS – USAID, Zagreb, 2006.

## Međuopćinska i suradnja u istočnoj Slavoniji

Projekt na području Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije zajednički provode HILS (Hrvatski institut za lokalnu samoupravu – Osijek) i VNG International (Nizozemsko udruženje lokalnih jedinica). Teme ovog projekta su dobra lokalna uprava, međuopćinska suradnja i političko djelovanje, a cilj je promocija i konkretna primjena koncepta međuopćinske suradnje kako bi lokalni dužnosnici i druge rukovodeće osobe stekli svijest o potrebi udruživanja općina i gradova. Navedeni cilj kani se postići osnivanjem novih oblika udruživanja putem kojih će općine i gradovi djelotvornije i uspješnije odgovoriti na probleme s kojima se susreću. Tu vrijedi posebno istaknuti osnivanje Ureda za međunarodnu suradnju. Načelnici četiriju općina u istočnoj Slavoniji (Tovarnik, Nijemci, Tompojevci i Lovas) osnovali su zajednički Ured sa sjedištem u Tovarniku koji će gradovima i općinama, uz relativno nizak godišnji financijski doprinos, dati mogućnost da ga koriste kao centar za međuopćinsku suradnju i građansko sudjelovanje i nakon dovršetka projekta. Naime, područje istočne Slavonije ranije je bilježilo iznadprosječni trend rasta i iznadprosječni standard, dok se danas, prema nizu pokazatelja, ubraja među najsiromašnije dijelove države i ima status područja od posebne državne skrbi.

## Unutarnja decentralizacija u okviru lokalnih jedinica

Uz mogućnost prijenosa s razine županije na gradove (velike gradove i sjedišta županija) *Zakon o lokalnoj* daje mogućnost da se odlukom predstavničkog tijela grada i općine, u skladu s njezinim statutom i statutom županije, pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga grada i općine prenesu ili na županiju ili na mjesnu samoupravu (mjesni odbori, gradske četvrti, gradski kotari) koji imaju pravnu osobnost, žiro-račune i tijela izabrana na izborima za mjesnu samoupravu. Za spomenuti je primjer Grada Crikvenice u kojem je izvršen prijenos poslova nadzora komunalnog reda na mjesne odbore. Međutim, općenito govoreći, premda razni oblici mjesne samouprave imaju pravnu osobnost i zasebne žiro-račune, lokalne jedinice nisu sklone povjeravati im značajnije poslove iz svoga samoupravnog djelokruga. Iznimka je jedino Grad Zagreb gdje gradske četvrti raspolazu značajnim novčanim sredstvima.

## Izborni model na lokalnoj razini

Provedbi prvih redovnih lokalnih izbora održanih 1993. godine<sup>57</sup> prethodilo je usvajanje *Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave*<sup>58</sup> koji je uz uvođenje dijelom većinskog, a dijelom proporcionalnog izbornog sustava, propisao ostala pitanja koja se tiču provedbe izbora, postupka kandidiranja, postupanja tijela koja neposredno provode i nadziru zakonitost i pravilnost izbora te zaštite izbornog prava.

Prvi izborni *Zakon* usvojen 1992. noveliran je i 1995. i 1996. godine. Premda je pri oba noveliranja *Zakona* došlo do poboljšanja i preciziranja zakonskih normi, ipak nisu propisana kvalitativno bitno drugačija rješenja, već su noveliranja u osnovi svedena na povećanje udjela proporcionalnog izbornog sustava u odnosu na većinski, te je u konačnici, 2001. godine, većinski sustav pojedinačnog izbora imenom prepoznatljivih kandidata u izbornim jedinicama, napušten u cijelosti. Budući je izvršen značajan otklon u korist proporcionalnog izbornog sustava, sljedeći po redu, drugi redovni lokalni izbori održani 1997. godine<sup>59</sup> provedeni su primjenom modela kombiniranih izbora, konkretno većinskim izborom tek jedne četvrtine vijećnika u izbornim jedinicama, dok su tri četvrtine vijećnika bile birane proporcionalnom metodom sa stranačkih, odnosno nezavisnih lista. Izbori su provedeni na cjelokupnom državnom teritoriju, tako da se pri njihovoj provedbi nisu pojavljivali praktični problemi koji su postojali pri provedbi prvih lokalnih izbora. Primjerice, dislociranje biračkih mjesta, što je u provedbi prvih lokalnih izbora iziskivalo znatne financijske troškove i organizacijske poteškoće. Treći po redu redoviti lokalni izbori održani su 2001. godine<sup>60</sup> na temelju određaba novog *Zakona o lokalnim izborima* usvojenog u proljeće iste godine.

Premda je činjenica da se redovni izbori provode jednom u četiri godine, ne-sporno je da se određeni segmenti izbornog zakonodavstva primjenjuju, ali i

<sup>57</sup> Prvi opći, redovni lokalni izbori za članove općinskih i gradskih vijeća te članove županijskih skupština i Gradske skupštine Grada Zagreba održani su 7. veljače 1993. godine. Na izborima je birano po 16 vijećnika u općinska vijeća, 26 u gradska, 40 vijećnika u županijske skupštine, te 50 u Gradsku skupštinu Grada Zagreba. Nakon početnog određivanja broja vijećnika *Zakonom*, preciziranje broja prepušteno je statutima lokalnih jedinica. Danas *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz 2001. propisuje raspone u okviru kojih je moguće statutom precizirati broj članova predstavničkog tijela.

<sup>58</sup> *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave* („Narodne novine“, broj 90/92, 69/95, 59/96, 63/96 i 64/00).

<sup>59</sup> Drugi lokalni izbori održani su 13. travnja 1997. godine.

<sup>60</sup> Treći lokalni izbori održani su 20. svibnja 2001. godine.



različito tumače za vrijeme trajanja cjelokupnog četverogodišnjeg mandata izabranih lokalnih predstavnika; stoga nije utemeljena tvrdnja da je izborni zakon jednokratni i u osnovi tehnički propis kojemu je jedina zadaća omogućavanje provedbe izbora. Rečeno se u prvom redu odnosi na preciziranje početka i prestanka mandata izabranih predstavnika, na primjenu instituta inkompatibiliteta, odnosno nespojivosti istovremenog obnašanja dužnosti vijećnika s drugim, definirano zakonom propisanim dužnostima, te na način zamjenjivanja vijećnika kojem mandat prestaje uslijed nekog od zakonom definiranih razloga. Mijenjanje stranačke pripadnosti za vrijeme trajanja mandata u mnogim je predstavničkim tijelima promijenilo inicijalnu, na lokalnim izborima postignutu, stranačku strukturu, a time i volju birača iskazanu na izborima; uzrokovalo je poremećaje u radu predstavničkog tijela; smjenu izvršne vlasti (poglavarstva, grado/načelnika i župana); te u konačnici dovelo do održavanja novih, izvanrednih lokalnih izbora. Etički kodeks za lokalnu samoupravu koji bi se primjenjivao na članove lokalnih parlamenata i kojime bi bilo moguće, između ostaloga, definirati i ova pitanja, nije usvojen, mada se u pojedinim lokalnim jedinicama donose etički kodeksi koji se primjenjuju na vijećnike, odnosno na službenike upravnih tijela i odjela.<sup>61</sup>

Valja naglasiti da je u potpunosti proporcionalni izborni sustav za lokalnu/područnu (regionalnu) razinu usvojen, nasuprot izraženim stavovima i sugestijama eksperata kako bi bilo uputno zadržati barem određeni udio većinskog sustava, a time i pojedinačni, personalizirani izbor kandidata u izbornim jedinicama upravo radi njihove osobne prepoznatljivosti i prihvaćenosti u lokalnoj zajednici. Pogotovo radi ostvarenja, barem u određenoj mjeri, pravičnije područne zastupljenosti pojedinih naselja koja se nalaze u sastavu lokalne jedinice.

Novim je *Zakonom* iz 2001. godine, na kvalitetniji i primjereniji način razrađeno provedbenih i tehničkih odredaba, pogotovo odredaba koje propisuju sastav, nadležnost i ovlasti tijela koja neposredno provode izbore, odnosno tijela koja nadziru zakonitost provedbe izbora, budući da su upravo birački odbori, dijelom i izborna povjerenstva općina i gradova, prva i primarno odgovorna tijela u kontaktu s biračima. Premda postoje stajališta kako bi bilo uputno izmijeniti koncepciju izbora i razlikovati izborni sustav (proporcionalni, većinski) u ovisnosti o broju stanovnika lokalne jedinice, i nadalje je dominantna koncepcija da izborni sustav treba biti unificiran i jedinstven u primjeni na svim razinama lokalne samouprave, dakle bez diferenciranja ovisno o statusu lokalne jedinice,

<sup>61</sup> Etički kodeks nositelja političkih dužnosti u Gradu Opatiji usvojilo je Gradsko vijeće Grada Opatije na sjednici 24. travnja 2007., a Etički kodeks Gradske uprave Grada Opatije Gradsko poglavarstvo na sjednici 27. ožujka 2007.

veličini i broju njezinih stanovnika. Predstavnička tijela najmanjih općina, od kojih neke imaju i manje od 300 stanovnika, jednako kao i predstavnička tijela najvećih gradova i županijske skupštine, biraju se proporcionalnim izbornim sustavom, uz obnovu cjelokupnog vijećničkog sastava.

### Odaziv birača na lokalne izbore

Odaziv birača je u konstantnom opadanju, a posebice kada se radi o lokalnim izborima. Taj je trend još izraženiji ako se promatraju podaci o postotku izlaska birača na izvanredne izbore do kojih dolazi nakon raspuštanja predstavničkog tijela. Za sada ne postoji prijedlog konkretnih mjera, pretočivih u zakonsku normu, koje bi bile primjerene povećanju odaziva birača na lokalne izbore. Međutim, ne postoje ni odredbe koje bi ograničavale, odnosno uvjetovale valjanost izbora postotkom izlaska birača<sup>62</sup> na birališta. Na lokalnim izborima održanima 2001. godine birana su 422 općinska i 123 gradska vijeća, 20 županijskih skupština i Gradska skupština Zagreba na ukupno 6.430 biračkih mjesta, a u popisu birača bilo je upisano 3.886.720 birača. Odaziv birača bio je 46,85%<sup>63</sup>, bitno manji nego 1997. Najslabiji je odaziv zabilježen u Zagrebu, samo 39,79%. U pogledu ravnopravnosti spolova, na kandidacijskim listama bilo je samo 22,10% žena, najviše u Zagrebu, 29,41%.

Na lokalnim izborima 2005. godine za 426 općinskih i 123 gradska vijeća, 20 županijskih skupština i Gradska skupštinu Zagreba na 6.589 biračkih mjesta birano je ukupno 8.377 članova, a na 3.914 kandidacijskih listi bilo je upisano 63.717 kandidata, odnosno čak osam za svako mjesto. U popise birača ukupno je bilo upisano 4.015.832 birača.<sup>64</sup> Prosječan odaziv birača bio je 28,51%, i to najviši u Varaždinskoj županiji, 38,08%, a najniži u Splitsko-dalmatinskoj, 24,85%.

Odaziv na lokalne izbore.

Godina održavanja	Odaziv birača
1997.	53,85%
2001.	46,85%
2005.	28,51%

<sup>62</sup> Konačnim prijedlogom Zakona o „neposrednom izboru“ predviđa se odredba prema kojoj će referendum o opozivu izvršnog čelnika biti valjan ukoliko izjašnjavaanju pristupi najmanje 33% birača upisanih u popis birača lokalne jedinice.

<sup>63</sup> Podaci prema Završnom izvješću OESS-a, Misije za promatranja izbora u Hrvatskoj od 11. srpnja 2001.

<sup>64</sup> Podaci „Gong“-a, nestranačke organizacije naziva „Građani organizirano nadgledaju izbore“.

### Odaziv na predsjedničke izbore.

Godina održavanja	Odaziv birača
2000.	60,88%
2005.	50,57%

### Odaziv na parlamentarne izbore.

Godina održavanja	Odaziv birača
1992.	75,61%
2003.	61,70%

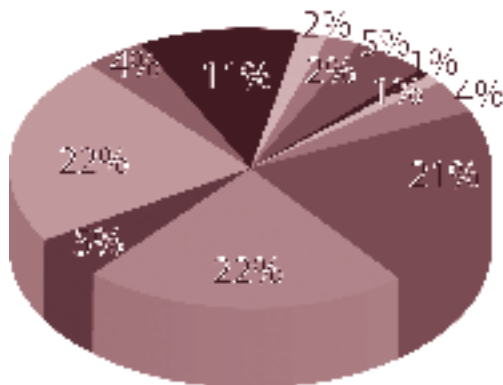
Kao glavni razlozi neodaziva birača navode se osobna nezainteresiranost za izbore i politiku općenito (18,50%), nemogućnost „biranja“ uslijed općeg nezadovoljstva političkim strankama (10,40 %), nimalo pozitivna percepcija pa čak i kriminaliziranje kandidiranih osoba (11,50%) te nedostatak povjerenja u lokalne političare (8%).<sup>65</sup>

Konstantan je, međutim, porast glasova birača koje na lokalnim izborima postižu nezavisne liste. Jedna od iznimno zanimljivih okolnosti, koja bi prema najavama i općem stavu javnosti svakako pridonijela znatnom porastu odaziva birača, neposredan je izbor nositelja izvršne vlasti u lokalnim jedinicama<sup>66</sup>, općinskih načelnika, gradonačelnika, župana te gradonačelnika Grada Zagreba. Premda je rasprava o prijedlogu *Zakona o neposrednom izboru nositelja izvršne vlasti* provedena u Saboru u svibnju 2007. godine, konačni prijedlog zakona upućen je u treće saborsko čitanje.

<sup>65</sup> Istraživanje agencije „Puls“ provedeno za Urban Institute, proljeće 2006.

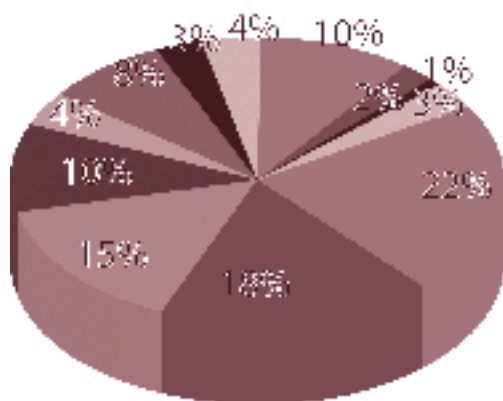
<sup>66</sup> Neposredan izbor gradonačelnika, općinskih načelnika, župana i gradonačelnika Zagreba podržava čak 85% građana, prema istraživanju agencije „Puls“ provedenom za Urban Institute, u proljeće 2006.

*Koji nedostatak političarima najviše zamjerate?*<sup>67</sup>



- 21% lažljivost
- 22% potkupljivost
- 5% lijenost
- 22% sklonost korupciji i kriminalu
- 4% kukavičluk
- 11% glupost/neobrazovanost
- 2% sklonost alkoholizmu ili narkomaniji
- 2% bezbožnost
- 5% podlost
- 1% sklonost prema ženama/preljub
- 1% ne znam
- 4% ne želim odgovoriti

*Koju vrlinu ili sposobnost političara najviše cijenite?*



- 22% poštenje
- 18% mudrost
- 15% znanje i obrazovanje
- 10% životno iskustvo
- 4% hrabrost
- 8% lukavost
- 3% govorničtvo
- 4% dobrota i iskrenost
- 10% domoljublje
- 2% simpatičnost/šarm
- 1% ne znam
- 3% ne želim odgovoriti

<sup>67</sup> Prikaz pilot istraživanja prema stavovima javnog mijenja iz 1993., Slaven Leticica „Divlje misli“, AGM Zagreb.

## Nacionalni sastav i ostvarivanje zastupljenosti na lokalnoj razini

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj<sup>68</sup> usvojen 1992. godine utvrdio je postojanje dva kotara, Knina i Gline s određenim posebnostima i autonomijom. Tadašnje općine Knin, Obrovac, Gračac, Titova Korenica (kasnije Općina Plitvička Jezera – sa sjedištem u Korenici) i Donji Lapac – tvorile su kotar Knin, dok su općine Glina, Vrginmost (kasnije Gvozd), Hrvatska Kostajnica, Dvor na Uni i Vojnić bile u sastavu kotara Glina. Međutim, lokalni izbori za skupštine, predstavnička tijela kotara, nisu održani niti su kotari ikada započeli funkcionirati.

Danas prava nacionalnih manjina uređuje *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*<sup>69</sup> koji obvezuje Republiku Hrvatsku da, između ostaloga, pripadnicima nacionalnih manjina osigura ostvarivanje prava na zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalnih jedinica. U općinama i gradovima (jedinice lokalne samouprave) ova se zastupljenost osigurava na način da se manjinama koje u ukupnom broju njezinog stanovništva sudjeluju s 5%–15%, jamči pravo na jednog člana predstavničkog tijela, dok se onim manjinama koje u ukupnom broju stanovništva sudjeluju s više od 15% osigurava zastupljenost razmjerna udjelu u ukupnom stanovništvu lokalne jedinice. Zastupljenost u županijama osigurava se tako da se svakoj manjini, koja u ukupnom stanovništvu sudjeluje s više od 5%, jamči razmjerna zastupljenost u predstavničkom tijelu, županijskoj skupštini, u ovisnosti od udjela u ukupnom stanovništvu. U oba slučaja, ako se zastupljenost ne postigne na redovnim lokalnim izborima, povećava se broj članova predstavničkog tijela za onoliko članova – predstavnika nacionalne manjine koliko je potrebno da se ostvari zastupljenost propisana odredbama Ustavnog zakona. Ukoliko se zastupljenost ne može postići niti nadopunjavanjem neizabranih predstavnika nacionalne manjine s lista koje su sudjelovale na izborima, u lokalnoj jedinici bit će raspisani dopunski izbori. Detaljnije odredbe o načinu „kooptiranja“ predstavnika nacionalnih manjina u predstavnička tijela, kao i detaljnije odredbe o dopunskim izborima, sadržane su u *Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela*.

Prema podacima *Popisa stanovništva iz 2001. godine*, ukupno gledajući, dakle bez navođenja postotaka i slijedom toga razgraničavanja osnova za zastupljenost, pripadnici nacionalnih manjina zastupljeni su u predstavničkim tijelima 37 gradova, 107 općina te u 10 županija.

<sup>68</sup> *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj* („Narodne novine“, broj 34/92).

<sup>69</sup> *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina* („Narodne novine“, broj 155/02).

Dopunski izbori radi postizanja zastupljenosti u skladu s *Ustavnim zakonom* provedeni su 15. veljače 2004. godine (relativno kasno u odnosu na lokalne izbore održane u svibnju 2001. godine) i to za predstavnička tijela 20 gradova/općina te za predstavničko tijelo jedne županije, dok su u ostala vijeća pridodani vijećnici s lista, pripadnici nacionalnih manjina. Dopunski su izbori provedeni i 23. listopada 2005. godine (nakon lokalnih izbora u svibnju 2005. godine). No, tada su održani samo za jedno gradsko vijeće (Drniš) i za tri općinska vijeća (općine Lovas, Nijemci, Tovarnik), budući je u svim ostalim predstavničkim tijelima zastupljenost postignuta već na samim izborima, odnosno nadopunjavanjem neizabranih kandidata s kandidacijskih lista. Dopunski su izbori održani i u dvije općine na području istočne Slavonije u čijim je predstavničkim tijelima bilo potrebno osigurati zastupljenost pripadnika hrvatskog naroda.

Ono što brine jest slab odaziv birača na dopunske izbore, kao i na izbore za vijeća nacionalnih manjina, odnosno za predstavnike nacionalnih manjina<sup>70</sup>, koji se, sukladno odredbama Ustavnog zakona, biraju sa zadaćom da rade na promicanju i zaštiti prava nacionalnih manjina na razini lokalnih jedinica.

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina ostvaruje se i u poglavarstvima, izvršnim tijelima lokalnih jedinica (za sve jedinice u kojima se ostvaruje pravo na razmjernu zastupljenost) te u upravnim odjelima i službama lokalnih jedinica.

### Službena ravnopravna uporaba jezika i pisma na lokalnoj razini<sup>71</sup>

Službena uporaba hrvatskog jezika i latiničnog pisma propisana je Ustavom. U pojedinim lokalnim jedinicama, uz hrvatski jezik i latinično pismo, u službenu se uporabu može uvesti i drugi jezik te ćirilično ili koje drugo pismo, pod uvjetima propisanim zakonom.

<sup>70</sup> Odaziv birača na izbore za vijeće bošnjačke nacionalne manjine u Općini Omišalj bio je 34,48%, dok je primjerice, za slovensku nacionalnu manjinu odaziv za županijsko vijeće Primorsko-goranske županije bio 3,41%, u Gradu Zagrebu za vijeće talijanske manjine 0,57%, a bugarske 0,00%. Navedeni se podaci odnose na odaziv birača na izbore za vijeća i predstavnike održane dana 15. veljače 2003., dok će se sljedeći izbori za vijeća nacionalnih manjina i predstavnike održati 17. lipnja 2007. godine.

<sup>71</sup> Navedeni podaci sadržani su u Izvješću Vlade Republike Hrvatske o provedbi *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* i o utrošku sredstava koja se za potrebe nacionalnih manjina osiguravaju u Državnom proračunu za 2005. godinu. Izvješće je izrađeno u lipnju 2006. godine. Obveza je Vlade da jednom godišnje Sabor izvijesti o provedbi *Ustavnog zakona*. Očekuje se da u lipnju Vlada uputi Saboru novo Izvješće za 2006. godinu.

Prema podacima *Popisa stanovništva iz 2001. godine*, hrvatski jezik kao materinski govorni je za 4.267.135 osoba, odnosno 96,17% stanovnika, dok 3,83% stanovništva govori ostalim jezicima. Pristupanje *Europskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima*<sup>72</sup> predstavljalo je dodatno uporište za zakonsko uređenje i razradu pojedinih manjinskih prava zajamčenih Ustavom, odnosno Ustavnim zakonom o nacionalnim manjinama.

Službena ravnopravna uporaba manjinskih jezika pred tijelima državne uprave i tijelima lokalnih jedinica razrađena je *Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*<sup>73</sup>, a ostvaruje se u onim jedinicama (ili pojedinim naseljima u njihovom sastavu) gdje pripadnici manjine čine trećinu stanovništva. Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma ostvaruje se i kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima, odnosno kada je propisana statutom lokalne jedinice. Pri tome je važno za napomenuti da se *Zakonom o uporabi jezika i pisma* ne mijenjaju niti ukidaju prava pripadnika nacionalnih manjina stečena na temelju međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka, jednako kao ni prava stečena prema propisima koji su se primjenjivali do stupanja na snagu toga zakona (do 27. svibnja 2000. godine). Na području lokalnih jedinica, općine, grada ili županije ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine ostvaruje se u radu predstavničkih i izvršnih tijela te u postupcima pred upravnim tijelima lokalne jedinice.

Na području Sisačko-moslavačke županije ravnopravna uporaba srpskog jezika i ćirilicnog pisma uvedena je statutima za dvije općine s većinskim srpskim stanovništvom, Dvor (60,87%) i Gvozd (53,03%). U Karlovačkoj županiji, također za pripadnike srpskog naroda, utvrđena je u statutima općina Krnjak (61,55%) i Plaški (45,99%). U Bjelovarsko-bilogorskoj županiji u Općini Končanica (46,67% stanovnika su Česi) te Grada Daruvara (za dio grada gdje pripadnici češke manjine čine trećinu stanovništva). Na području Primorsko-goranske županije ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nedostaje u Gradu Vrbovsko (36,23% Srba), dok je u Ličko-senjskoj županiji zajamčena u općinama Donji Lapac (73,56%) i Vrhovine (55,03%) s navedenim postotkom srpskog stanovništva. U Zadarskoj županiji ne ostvaruje se premda postoje uvjeti za primjenu u Općini Gračac (38,82%). Na području Osječko-baranjske ostvaruje se u općinama Jagodnjak (64,72% Srbi), Bilje (35,05% Mađari), Kneževi Vinogradi (40,90% Mađari) i Šodolovci (84,55% Srbi), dok u Općini Punitovci (35,57% Slovaci) nije

72 Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima („Narodne novine - Međunarodni ugovori”, broj 18/97).

73 *Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj* („Narodne novine”, broj 52/00 i 56/00).

osigurana ravnopravna uporaba slovačkog jezika. Na području Šibensko-kninske županije u četiri jedinice lokalne samouprave srpska nacionalna manjina čini većinu stanovništva, no jedino je Općina Biskupija Statutom propisala ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma. U Vukovarsko-srijemskoj županiji *Zakon* se provodi u općinama s većinskim srpskim stanovništvom, a to su Borovo (86,57%), Negoslavci (96,59%), Markušica (90,76%) i Trpinja (89,30%) te u Općini Tompojevci (za dijelove općine s većinskim rusinskim, odnosno većinskim mađarskim stanovništvom) i Općini Tordinci (za dio općine s većinskim mađarskim stanovništvom). U Istarskoj županiji ravnopravna je uporaba jezika i pisma talijanske nacionalne manjine statutima propisana za općine Bale, Brtonigla, Fažana, Grožnjan, Ližnjan, Motovun i Oprtalj te za gradove Buje, Pula, Vodnjan, Rovinj, Umag i Novigrad. Dakle, prema dostupnim podacima, ravnopravna službena uporaba jezika provodi se u ukupno 32 lokalne jedinice.

Valja reći i to da se u državnom proračunu, odnosno u proračunima lokalnih jedinica osiguravaju znatna sredstva za rad udruga nacionalnih manjina na državnoj i lokalnoj razini, čime se omogućava financiranje ustanova predškolskog odgoja na jezicima nacionalnih manjina, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina na vlastitom jeziku i po posebnim programima i za razne kulturne potrebe. Upravo je na tom području značajna uloga Savjeta za nacionalne manjine. Savjet je, u skladu s Programom rada,<sup>74</sup> nadzirao sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, zastupljenost u upravnim i pravosudnim tijelima, ostvarivanje zastupljenosti na razini lokalnih jedinica, odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina, ostvarivanje kulturne autonomije i pristupa javnim medijima, jednako na državnoj i lokalnoj razini. Opća je ocjena da je sustav vijeća i predstavnika počeo funkcionirati. Uočeno je, međutim, da je rad vijeća i predstavnika u značajnoj mjeri uvjetovan razvijenošću lokalnih jedinica, i to prvenstveno u pogledu osiguravanja prostornih i materijalnih uvjeta za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Ta je problematika najuočljivija i najizraženija na područjima od posebne državne skrbi. Unatoč dobrim primjerima i dobroj praksi pojedinih lokalnih jedinica, postoje problemi s osiguravanjem osnovnih uvjeta i sredstava za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Premda vijeća i predstavnici imaju izborni legitimitet, što im omogućuje izravno sudjelovanje u donošenju odluka o pitanjima od interesa za nacionalne manjine, njihov stvarni utjecaj nije ostvaren u punom opsegu koji omogućava Ustavni zakon.

<sup>74</sup> Programi rada Savjeta za nacionalne manjine objavljeni su u „Narodnim novinama“, kako slijedi 106/03 za 2003. godinu, 15/04 za 2004., 31/05 za 2005., 24/06 za 2006. i 26/07 za 2007. godinu.



## Sudjelovanje građana u odlučivanju na lokalnoj razini

*Zakon o lokalnoj samoupravi* omogućava građanima da neposredno sudjeluju u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom lokalne jedinice. Referendum se, u skladu s posebnim *Zakonom o referendumu*<sup>75</sup> može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu za promjenu statuta, o prijedlogu općeg akta, ili o nekom drugom pitanju iz djelokruga predstavničkog tijela kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Referendum raspisuje predstavničko tijelo, a mogu ga inicirati trećina članova vijeća, odnosno skupštine, izvršno tijelo – poglavarstvo, a u općini i gradu i polovina mjesnih odbora i 20% birača upisanih u birački popis općine ili grada. Pravo glasanja na referendumu ograničeno je na građane s prebivalištem na području općine, grada, odnosno županije.

Postoji i savjetodavni referendum, međutim njega može raspisati jedino Vlada Republike Hrvatske i to o pitanjima teritorijalnog ustrojstva.<sup>76</sup> Odlika je savjetodavnog referenduma da na njemu donijeta odluka ne obvezuje, za razliku od odluke donijete na državnom, odnosno na lokalnom referendumu.

Općinska, odnosno gradska vijeća mogu tražiti mišljenje od mjesnih zborova građana o prijedlogu općeg akta, ili drugog pitanja iz djelokruga općine, odnosno grada, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom ili statutom, a jednako tako i građani, njih 10%, imaju pravo predstavničkom tijelu predlagati donošenje određenog akta, ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga.

Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje predstavki i pritužbi na njihov rad kao i na rad njihovih upravnih tijela te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima. Na podnijete predstavke i pritužbe mora se dati odgovor u roku 30 dana od dana podnošenja.

Iz primjera istraživanja provedenog u Gradu Glini u 2005. godini čak 81% urbane i 96% ruralne populacije smatra da gradske vlasti trebaju više uvažavati mišljenje građana izraženo kroz javne rasprave, tribine, okrugle stolove i ostale oblike javnog izražavanja stavova. Isto tako 87% urbanog i 84% ruralnog stanovništva očekuje uključivanje predstavnika interesnih grupacija građana u radnim grupama i

<sup>75</sup> *Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja građana u odlučivanju* („Narodne novine“, broj 36/96)

<sup>76</sup> Savjetodavni referendum bio je raspisan i održan 1996., uoči reforme područnog ustroja kako bi se ustanovila volja građana i odredila teritorijalna pripadnost nekoliko gradova, odnosno općina.

savjetodavnim odborima koji se bave pitanjima od općeg interesa. Sve to govori o tome da su građani spremni preuzeti veći dio odgovornosti donošenja ključnih odluka koje direktno ili indirektno utječu na kvalitetu njihovog življenja.

### Kvaliteta usluga pruženih građanima

Kao što ni u ostalim zemljama regije ne postoje sustavna i kontinuirana istraživanja koja bi bilježila trendove u domeni zadovoljstva građana pruženim uslugama koje dobivaju od lokalnih jedinica, tako ni Hrvatska nije izuzetak.

Građani su u istraživanju mišljenja građana provedenom 2005. godine na području Grada Gline kao prioritetni problem isticali nezaposlenost, premda ona nije ekskluzivan problem bilo kojega grada. Ipak, to ne umanjuje značaj i potrebu aktiviranja energije i resursa na njegovo ublažavanje, niti nezadovoljstvo građana sporim pokretanjem gospodarskih inicijativa, odnosno stvaranjem preduvjeta za investiranje izgradnjom komunalne infrastrukture.

Drugi po rangu prioritetnih problema koji uzrokuje nezadovoljstvo građana je problem izgradnje i održavanja cesta, te problem javnog i prigradskog prijevoza. Značajan je i postotak nezadovoljnih sadržajima koji se nude mladim osobama i djeci. Visok je postotak nezadovoljnih građana neodgovornošću gradske uprave, vodoopskrbom, grijanjem, te održavanjem čistoće grada i prigradskih naselja. Uz navedeno, i održavanje stambenih zgrada predstavlja područje čijom kvalitetom građani nisu zadovoljni.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

U svakom slučaju, put kojim je krenula Hrvatska u razvitku lokalne samouprave, time i u jačanju lokalne demokracije uopće, karakteriziralo je usitnjavanje lokalnih jedinica i nedovoljno kvalitetno utvrđivanje njihova samoupravnog djelokruga. Postojanje premalenih lokalnih jedinica s drastično nedovoljnim financijskim potencijalom u startu je priječilo da lokalna samouprava preuzme poslove i ovlasti. Zakonodavcu je ujedno služilo i kao argument za zadržavanje poslova u nadležnosti tijela državne uprave. Tek je kategoriziranjem lokalnih jedinica i dodjelom statusa velikih gradova (uz mogućnost prijenosa poslova i na ostale s financijskim potencijalom) učinjen značajni korak prema decentraliziranju

poslova, ovlasti i finansijskih sredstava na lokalne jedinice. Pri tome je bitno spomenuti i ulogu udruženja lokalnih jedinica koje može i treba inicirati izmjene zakonodavstva. Najveća je i svakako najteža zadaća u budućnosti ishoditi dodatna i potrebna finansijska sredstva koja će država prenositi na lokalne jedinice, posebno radi postojećeg trenda stvaranja obaveza i prijenosa poslova na lokalne jedinice, a bez odgovarajuće finansijske podloge.



Goran ANGELOV

# POKUŠAJ PO POKUŠAJ – ISKUSTVO

– lokalna samouprava u Makedoniji –



## UVOD U STANJE LOKALNIH VLASTI U REPUBLICI MAKEDONIJI U PERIODU OD 1990. DO 2007. GODINE

Republika Makedonija je stekla svoju samostalnost 8. septembra 1991. godine, referendumom na kom se veći dio glasača izjasnio za samostalnu i suverenu Makedoniju. Stvaranje nezavisne i suverene države Republike Makedonije narod je dočekao euforično, ali i sa strahom za sopstvenu budućnost. Za centralne vlasti u Makedoniji, Skupštinu i Vladu, proces stvaranja nezavisne i suverene države stvorio je mogućnost da maksimalno centralizuju Republiku Makedoniju.

Stanje lokalnih vlasti u Republici Makedoniji bi moglo da se analizira sa tri aspekta:

- zakonska regulativa za lokalnu samoupravu;
- teritorijalna razgraničenja lokalnih vlasti;
- finansijski parametri.

Kada se govori o zakonskoj regulativi lokalnih vlasti u Republici Makedoniji, možemo da klasifikujemo tri perioda:

- od 1991. do 1996. godine;
- od 1996. do 2002. godine;
- od 2002. godine.

**Prvi period, 1991–1996**, obilježen je radom lokalnih vlasti Republike Makedonije na temelju ustavnih odredaba iz Ustava Republike Makedonije, članovi: 114, 115, 116 i 117. Ustav je donesen u novembru 1991. godine. U ovom vremenskom periodu nije postojao poseban zakon o lokalnoj samoupravi na čijem bi temelju radile lokalne vlasti. Saglasno tadašnjem Ustavu Republike Makedonije predviđa se da su jedinice lokalne samouprave nadležne za sljedeće oblasti: komunalna infrastruktura i zaštita životne sredine. U 1990/91. donesena je Vladina odluka kojom se suspenduju sve odredbe kojima se uređivao nekadašnji komunalni sistem SFRJ i tako se ukidaju, takoreći, sve nadležnosti opština. U ovom periodu smo imali izbor odbornika u opštinskim skupštinama na bazi višepartijskih i teritorijalnih principa od kojih se, potom, bira predsjednik skupštine opštine koji rukovodi opštinom. U opštinama se biraju i takozvana izvršna vijeća koja su njihov izvršni organ. Imovina kojom raspolažu opštine, odlukom Vlade, postajala je imovina države i tako su opštine ostajale bez imetka. Nekadašnje nadležnosti, koje su po prirodi stvari državne, kao što su odbrana i bezbjednost, prelaze iz lokalnog na centralni nivo, a sudska vlast prelazi u nadležnost centralnih državnih institucija.

**Drugi period, 1996–2002**, obilježen je primjenom *Zakona o lokalnoj samoupravi*. Donesen je oktobra 1995, ali se primijenio tek sljedeće godine, paralelno s održavanjem 2. lokalnih izbora u suverenoj i nezavisnoj Makedoniji, u novembru i decembru 1996. godine. Od tada se zakon primjenjuje i na grad Skoplje, koji je posebna jedinica lokalne samouprave.

Ovim se zakonom određuju nadležnosti za koje su odgovorne opštine u zemlji. Pri tome, postoji uopštena definicija da jedinice lokalne samouprave, u okviru potvrđenom Ustavom i zakonom, imaju pravo, u saglasnosti sa statutom, da vrše dejstva i preuzimaju aktivnosti koje nisu u nadležnosti organa državne vlasti. Zakonodavac razlikuje tri vrste nadležnosti:

- samostalne;
- u saglasnosti sa nadležnim organima državne uprave;
- nadležnosti koje država povjerava (delegira).

Kada je riječ o **samostalnim nadležnostima**, ovaj zakon nabraja one koje bi opštine trebalo da vrše samostalno, a to su:

1. donošenje programa za razvoj, značajnih za jedinice lokalne samouprave i građane, a koji su u njihovoj nadležnosti;
2. donošenje budžeta i usvajanje završnog računa opštine;
3. donošenje programa za uređivanje građevinskog zemljišta;

4. uređivanje i upotreba građevinskog zemljišta u skladu sa zakonom;
5. utvrđivanje zona i skupljanje zemljišne takse u skladu sa zakonom;
6. uređivanje i organizovanje gradnje i održavanje lokalnih puteva, ulica i drugih infrastrukturnih objekata od lokalnog značaja, u skladu sa zakonom;
7. dodjeljivanje imena ulicama, trgovima, mostovima i drugim infrastrukturnim objektima od lokalnog značaja, u skladu sa zakonom;
8. uređivanje i organizovanje snabdijevanja vodom za piće i odvoda otpadnih i atmosferskih voda, u skladu sa zakonom;
9. uređivanje i organizovanje djelatnosti u vezi sa javnom čistoćom, u skladu sa zakonom;
10. uređivanje i organizovanje djelatnosti u vezi sa javnim osvjjetljenjem, u skladu sa zakonom;
11. uređivanje načina održavanja i korišćenja parkova i drugih javnih površina od lokalnog značaja;
12. uređivanje prevoza gradskog, prigradskog, odnosno lokalnog saobraćaja, u skladu sa zakonom;
13. uređivanje održavanja ulične saobraćajne signalizacije, u skladu sa zakonom;
14. uređivanje i način korišćenja groblja, u skladu sa zakonom;
15. uređivanje regulacije, održavanja i korišćenja riječnih korita, u skladu sa zakonom;
16. uređivanje održavanja i korišćenja javnih pijaca, u skladu sa zakonom;
17. uređivanje čišćenja dimnjaka;
18. uređivanje održavanja javnog prostora za parkiranje i načina njegovog korišćenja;
19. mogućnost osnivanja informativnih glasila značajnih za lokalnu samoupravu, u skladu sa zakonom;
20. mogućnost osnivanja srednjih stručnih škola, u skladu sa zakonom;
21. davanje mišljenja pri osnivanju osnovnih škola;
22. mogućnost finansiranja objekata osnovnih škola iznad nivoa koje obezbjeđuje Republika, u skladu sa zakonom;
23. pokretanje inicijative, davanje mišljenja i prijedloga za razvoj mreža ustanova u oblasti kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, predškolskog obrazovanja, osnovne zdravstvene zaštite, zaštite biljaka i životinja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u drugim oblastima od značaja i interesa građana;
24. učešće preko svojih predstavnika u radu i odlučivanju organa upravljanja u školama osnovnog obrazovanja i u ustanovama iz oblasti kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, predškolskog obrazovanja, zdravstvene zaštite, zaštite biljaka i životinja i unapređivanja životne sredine;
25. podsticanje i stvaranje uslova za razvoj i rad zanatstva, turizma i ugostiteljstva;

26. obavljanje poslova iz oblasti civilne zaštite, u skladu sa zakonom;
27. vršenje određenih ovlašćenja nad dobrima opšte upotrebe i prirodnih bogatstva na svom području, u skladu sa zakonom;
28. u okviru svojih nadležnosti, osnivanje upravnih i administrativnih organa;
29. osnivanje javnih službi, javnih ustanova i javnih preduzeća za vršenje poslova lokalnog karaktera, u skladu sa zakonom, i vršenje kontrole njihovog poslovanja;
30. osnivanje inspeksijskih organa i službi za oblasti gdje jedinice lokalne samouprave imaju samostalnu nadležnost u uređivanju i ostvarivanju poslova;
31. određivanje prestupa i kazni kada se ne poštuju propisi jedinica lokalne samouprave;
32. vršenje drugih poslova utvrđenih zakonom.

Samostalne nadležnosti u najvećoj mjeri su ograničene, budući da, takoreći, i nema nadležnosti gdje zakonodavac nije propisao da njeno doregulisanje i izvršavanje bude u saglasnosti sa zakonom. Sprovođenje ovih, takozvanih, samostalnih nadležnosti u najvećoj mjeri nije bilo ostvarljivo, zato što zakoni, koji se spominju u svakoj odredbi samostalnih nadležnosti, ili nisu bili uopšte doneseni, ili, ako su bili doneseni, pri njihovom sprovođenju učešće lokalnih vlasti se minimalizovalo. Tipičan primjer nemogućnosti sprovođenja ovih samostalnih nadležnosti je imenovanje ulica, trgova i drugih infrastrukturnih objekata. U periodu od 1996. do 2006. godine, nije postojao zakon kojim se regulisala ova materija. Mnoge odluke opštinskih savjeta Ustavni sud Republike Makedonije je poništio, budući da su ih opštinski savjeti donijeli bez zakonske regulative.

Grad Skoplje i skopske opštine na teritoriji grada, međusobno dijele gorenavedene nadležnosti. U praksi, ovo znači da grad Skoplje, kao posebna jedinica lokalne samouprave, nema veće nadležnosti od drugih opština, čak ni od najmanje opštine predviđene *Zakonom o lokalnoj samoupravi*.

Drugi tip nadležnosti tretiran ovim zakonom jesu nadležnosti koje jedinice lokalne samouprave izvršavaju **sarađujući s državnom upravom**, a to su:

1. donošenje generalnih urbanističkih planova, za koje organ državne uprave, nadležan za poslove urbanizma, daje saglasnost;
2. donošenje detaljnog urbanističkog plana i urbanističke dokumentacije naseljenih mjesta jedinica lokalne samouprave, za koje organ državne uprave, nadležan za poslove urbanizma, daje saglasnost po prethodnom prikupljanju mišljenja drugih organa i organizacija utvrđenih zakonom;



3. u saglasnosti sa zakonom, mogućnost osnivanja, kao i finansiranje izgradnje, opremanje i održavanje ustanova iz oblasti predškolskog obrazovanja, kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, osnovne zdravstvene zaštite, zaštite biljaka i životinja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u drugim oblastima od značaja i interesa građana, van nivoa koje obezbjeđuje Republika.

Ovako podijeljene nadležnosti mnogo su puta predstavljale prepreku centralnim i lokalnim vlastima prilikom sprovođenja ovih zakona. Najčešći negativan primjer u realizaciji ovih nadležnosti je u oblasti urbanizma, gdje se zbog političkih i ličnih sukoba centralnih i lokalnih vlasti, nije moglo omogućiti pravo sprovođenja ovih nadležnosti. Najveći korupcijski skandali su se desili u oblasti urbanizacije naseljenih mjesta, a prije svega na teritoriji grada Skoplja.

Treći tip nadležnosti su takozvane **povjerene (delegirane)** nadležnosti. Republika može jedinicama lokalne samouprave povjeriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti organa državne uprave, zbog efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i zbog ostvarivanja i zadovoljavanja interesa građana. U slučaju delegiranja određenih nadležnosti Vlade opštinama, za njihovo izvršavanje država mora da obezbijedi i finansijska sredstva. Način izvršavanja povjerenih nadležnosti jedinice lokalne samouprave prilagođavaju lokalnim uslovima. U periodu 1996–2002. godine, do kada se primjenjivao *Zakon*, nemamo ni jedan primjer prijenosa nadležnosti sa države na lokalne vlasti.

U ovoj fazi razvoja lokalne samouprave, uvodi se i neposredni izbor gradonačelnika opštine i proporcionalni izbor odbornika u opštinskoj skupštini. Tako, u opštini imamo gradonačelnika, koji je izvršni organ u opštini, i opštinsko vijeće, koje predstavlja lokalnog zakonodavca. Od uspješne saradnje između ova dva organa opštine zavisi i razvoj lokalne samouprave.

**Treći period za lokalne vlasti** počinje januara 2002. godine, kada je u makedonskom parlamentu donesen *Zakon o lokalnoj samoupravi* u Republici Makedoniji. Ovaj zakon je donesen dvotrećinskom većinom ili takozvanom Badinterovom većinom<sup>1</sup>. Uvod u donošenje ovog zakona je dug i započeo je usvajanjem Strategije za reformu lokalne samouprave u Republici Makedoniji, koju je usvojila Vlada Republike Makedonije u novembru 1999. godine. U ovoj strategiji je ocjenjeno da lokalne vlasti ovim zakonskim ovlašćenjima (*Zakon o lokalnom samoupravljanju* iz 1996. godine) nisu u mogućnosti da odgovore na zahtjeve građana i nadležnosti

<sup>1</sup> Badinterovu većinu čine glasovi najmanje jedne polovine poslanika koji ne pripadaju većinskom stanovništvu Republike Makedonije, u odnosu na ukupan broj njihovih glasova u makedonskom parlamentu.

koje su predviđene Ustavom Republike Makedonije i ocjenjuju se kao veoma nepovoljna za lokalne vlasti i građane. Stanje se dopunski usložilo i nepostojanjem odgovarajućeg sistema finansiranja jedinica lokalne samouprave, koji je u najvećoj mjeri zavisio od Vlade.<sup>2</sup> Zato se predložila izmjena i dopuna postojećeg zakona, kao i omogućavanje veće finansijske samostalnosti lokalnih vlasti. Ovo započinje 2000, a u 2001. godini krenulo se sa pripremom sasvim novog zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je trebalo da počne i dugoočekivani proces decentralizacije. U 2001. godini izvršene su ustavne promjene Ustava Republike Makedonije, koje su dogovorene Okvirnim dogovorom u Ohridu. Ustavne promjene su bile i u odredbama Ustava koje su tretirale odredbe lokalne samouprave, čime su se značajno povećale nadležnosti lokalnih vlasti. U Ustavu Republike Makedonije, lokalna samouprava je tretirana u poglavlju 5 (članovi: 114, 115, 116 i 117).

*Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine prvi put se na decidan način spominje pravilo supsidijarnosti pri kreiranju opštinskih nadležnosti. Izvršavanje nadležnosti, za koje je odgovorna opština, po pravilu je njena isključiva odgovornost, a to znači da ona sama određuje način izvršavanja ovih nadležnosti. Svakako, u saglasnosti s ostalim zakonima kojima su opštinske nadležnosti učinjene preciznijim. Po pravilu, nadležnosti opština su potpune i isključive i ne smiju biti oduzete ili ograničene, osim u isključivim slučajevima koji su regulisani Zakonom.*

Za Skoplje i opštine koje postoje na njegovoj teritoriji postoji poseban zakon kojim se regulišu odnosi između grada Skoplja i opština koje su na njegovoj teritoriji, ali nadležnosti su iste kao i za ostale opštine u zemlji, time što su podijeljene između gradskih i opštinskih samouprava.

*Zakon o lokalnoj samoupravi pokušava da na jedan precizan način definiše nadležnosti za koje je odgovorna opština kao jedinica lokalne samouprave. U njemu je cijelo poglavlje posvećeno opštinskim nadležnostima. Ovaj zakon tretira dvije kategorije nadležnosti lokalnih vlasti:*

- izvorne,
- delegirane.

Kada govorimo o izvornim nadležnostima misli se na:

1. urbanističko (urbano i ruralno) planiranje;
2. zaštita životne sredine, prirode;
3. lokalni ekonomski razvoj;

<sup>2</sup> Pogledaj: [www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)

4. komunalna djelatnost;
5. kultura;
6. sport i rekreacija;
7. socijalna zaštita i zaštita djece;
8. obrazovanje;
9. zdravstvena zaštita;
10. sprovođenje priprema;
11. protivpožarna zaštita;
12. nadzor nad vršenjem poslova iz njene nadležnosti;
13. druge stvari određene zakonom.

Ovim se zakonom povećavaju nadležnosti opština u više oblasti, a prije svega u: lokalnom ekonomskom razvoju, zaštiti životne sredine, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, protivpožarnoj zaštiti, kulturi, sportu i primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Prvi put se lokalnim vlastima daju određene ingerencije u bezbjednosnom sistemu, a prije svega u izboru komandira policijske stanice. Opštinsko vijeće bira komandira policijske stanice, ali na prijedlog ministra unutrašnjih poslova Republike Makedonije. Republika Makedonija ima 38 policijskih stanica, što znači da ovu nadležnost ne mogu sprovesti sve opštine u zemlji. Komandir policijske stanice je dužan da opštinskom vijeću na svakih šest mjeseci dostavi izvještaj o stanju javne bezbjednosti i bezbjednost saobraćaja.

Uloga gradonačelnika opštine jača time što, putem javnog konkursa, u najvećoj mjeri on bira direktore javnih preduzeća i javnih ustanova, svuda gdje je osnivač opština, odnosno grad Skoplje.

Navedene nadležnosti su u najvećoj mjeri počele da se sprovode 1. jula 2005. godine, kada je i službeno otpočeo prijenos nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo. Time je započet proces decentralizacije u Republici Makedoniji. U tom su periodu obuhvaćene osnovne i srednje škole, dječja obdaništa, domovi za stara lica, protivpožarne stanice, a prenesena je oprema i administracija sa centralnih na lokalne institucije i tome slično.

Lokalna samouprava u Republici Makedoniji ima tri perioda gledano sa aspekta teritorijalne organizacije:

- 1990–1996;
- 1996–2005;
- poslije 2005. godine.

**Poslije osamostaljenja** Republike Makedonije, postojale su 34 opštine i grad Skoplje kao posebna jedinica lokalne samouprave. Srednja veličina opštine po broju stanovnika iznosila je oko 60.000 stanovnika, a srednja veličina opštine po teritoriji je bila oko 735 km<sup>2</sup>. Najveća opština bila je Kisela Voda sa 130.000 stanovnika, a najmanja opština Makedonski Brod sa 7.500 stanovnika. Sjedište svih 35 opština bilo je u gradovima i nije postojala ni jedna ruralna opština. Nadležnosti svih 35 opština su bile jednake, osim nadležnosti grada Skoplja i pet skopskih opština.



Gledajući sa teritorijalnog aspekta, **drugi period** obuhvata interval 1996–2005. U septembru 1996. godine donesen je prvi *Zakon o teritorijalnoj podjeli Republike Makedonije* te su definisana područja jedinica lokalne samouprave. Usvajanje ovog zakona nije bilo praćeno referendumskim izjašnjenjem lokalnih zajednica niti referendumom na nacionalnom nivou. Stvorene su 123 opštine i grad Skoplje, kao posebna jedinica lokalne samouprave. Time su od 35 nastale 124 jedinice lokalne samouprave. Ovom teritorijalnom organizacijom stvorena je srednja veličina makedonske opštine sa 16.443 stanovnika i 209 km<sup>2</sup>. Najveća opština u Republici Makedoniji je bila Kisela Voda sa 118.079 stanovnika, a najmanja opština Staravina sa 456 stanovnika. Teritorijalno najveća opština bila je Berovo od 595 km<sup>2</sup>, a najmanja opština Velešta od 23 km<sup>2</sup>. Stvaranjem velikog broja ruralnih opština očekivalo se da će trodecenijski period nepostojanja ruralnih

opština završiti i da će se dati mogućnost ovim zajednicama da se po kvalitetu življenja približe urbanim opštinama u Republici Makedoniji. Nadležnosti koje su se primjenjivale stvaranjem novih opština ni iz daleka nisu ostvarila očekivanja građana, kao ni očekivanja lokalnih vlasti Republike Makedonije. Tako je zemlju u periodu 1996–2005, Savjet Evrope i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti ocijenio kao veoma centralizovanu, kako sa aspekta nadležnosti, tako i sa aspekta fiskalnih kapaciteta opština.

Bez obzira na veličinu opština, sve su imale iste nadležnosti i sve su bile na istom nivou, bez postojanja drugog stepena lokalne samouprave.

Nadležnosti na teritoriji Skoplja su podijeljene između njega i sedam njegovih opština, time su im nadležnosti izjednačene sa najmanjom opštinom u Republici Makedoniji. Tako nisu povećane nadležnosti grada Skoplja i njegovih opština, već su se nadležnosti, koje važe i za sve ostale opštine, primijenile i na njih. Grad Skoplje, prema popisu iz 2002. godine, ima 444.760 stanovnika koji žive na teritoriji od 295 km<sup>2</sup>.



**Treći period teritorijalne organizacije** počinje marta 2005. kada su, završetkom lokalnih izbora mart/april 2005. godine, formirane 84 opštine i grad Skoplje kao posebna jedinica lokalne samouprave. Ovim se smanjio broj opština u Republici Makedoniji sa 124 na 85. Važno je naglasiti da je, prije nego što će biti usvojen

*Zakon o teritorijalnoj organizaciji jedinica lokalne samouprave* u makedonskom parlamentu, organizovano 40 lokalnih referenduma i nacionalni referendum protiv teritorijalne organizacije. Nacionalni referendum je bio neuspješan, budući da je trebalo da izađe više od 50% upisanih glasača, a na ovom referendumu izlaznost je bila 35%, što je ipak predstavljalo veliki procenat imajući u vidu praksu neposrednog odlučivanja građana Republike Makedonije. Ukinuto je preko 40 opština koje su bile pripojene ostalim, a od dvije-tri ruralne opštine stvorena jedna veća, takođe ruralna. Kuriozitet je to što, dok su se u unutrašnjosti Republike Makedonije ukidale opštine, na teritoriji grada Skoplja stvorene su dvije sasvim nove. Postojećim opštinama pripojila se još jedna. Time se broj skopskih opština sa sedam povećao na deset.



Prosječna veličina opština u zemlji porasla je i po broju stanovnika i po veličini teritorije. Broj stanovnika povećao se sa 16.443 na 24.078, a teritorija sa 209 km<sup>2</sup> na 306 km<sup>2</sup>.

**Kada govorimo o finansiranju opština**, možemo okarakterisati tri perioda:

- 1990–1996;
- 1996–2005;
- od 1. jula 2005.

**U prvom periodu, 1990–1996,** ne postoji poseban zakon o finansiranju opština. Finansiranje opština se reguliše sa više zakona i podzakonskih akata, čime se stvara jedna nesigurnost i netransparentnost finansiranja opština. U najvećoj mjeri finansijska sredstva prenose se iz centralnog budžeta i ministarstva, čime se po pravilu politizuje i subjektivizuje princip podjele finansijskih sredstava u zemlji.

U ovom periodu svi budžeti opština u Republici Makedoniji, učestvuju sa ne više od 0,5% u BDP-u. Sistem finansiranja opština bio je ozbiljan indikator negativne velike centralizacije Republike Makedonije.

Administriranje poreza i taksi koje su prenesene na lokalne vlasti, vršile su centralne finansijske institucije, predstavljene Ministarstvom finansija i Upravom za javne prihode Republike Makedonije.

**Druga faza započinje 1996,** pri čemu su donošenjem *Zakona o lokalnoj samoupravi* predviđene posebne odredbe ovog zakona kojim se regulišu izvori finansiranja opština u zemlji. Predviđeno je da će se one finansirati iz sljedećih izvora:

- dijelom poreza na promet robe i usluga koji je utvrđen zakonom;
- porezom na imovinu, porezom na nasljeđe i poklon i porezom na promet nekretnine i prava;
- zemljišnom taksom, komunalnom taksom i prihodima od usluga;
- prihodima od sopstvene imovine;
- prihodima od donacija primljenih u zemlji i inostranstvu;
- viškom prihoda javnih preduzeća i javnih službi koje je osnovala jedinica lokalne samouprave;
- dijelom zarade koje ostvaruju državna preduzeća koja imaju isturene jedinice u lokalnim samoupravama po raznim osnovama, u skladu sa zakonom;
- prihodima od kazni za nepoštovanje propisa jedinica lokalne samouprave;
- drugim prihodima izdvojenim iz budžeta jedinica lokalne samouprave po raznim osnovama, u skladu sa zakonom.

Administriranje svih poreza i taksi bilo je u nadležnosti centralnih finansijskih institucija, koje su zatim po određenim formulama prenosile finansijska sredstva opštinama. Odjeljenja za administriranje poreza, koja su bila vezana za lokalne vlasti, u najvećoj mjeri nisu imala dovoljan kapacitet. Najveći se dio novčanih sredstava očekivao od poreza na promet robe i usluga, ali nažalost, od 1996. do 2005. godine to se nije desilo. Isto tako, državna javna preduzeća, koja su imala isturene jedinice u opštinama, nijednom nisu prenijela novac opštinskim budžetima. Ovaj sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave na hartiji je

bio moćan, ali u realnosti se pokazao neprimjenljiv, budući da su se, takoreći, svi porezi i takse vezivali za druge materijalne zakone koji su marginizovali odredbe finansiranja jedinica lokalne samouprave iz *Zakona o lokalnoj samoupravi*.

Opštine su u tom vremenskom periodu administrirale nadoknadu za uređivanje građevinskog zemljišta, a u nekima je postojala tzv. gradska renta za čije donošenje nije bilo zakonske osnove prema *Zakonu o građevinskom zemljištu* koji je donesen 2001. godine.

**Treći period** započinje 1. jula 2005. U toku 2004. godine donesen je *Zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave*. On je počeo da se primjenjuje 1. jula 2005. godine, takozvanom prvom fazom fiskalne decentralizacije. U 2005. doneseni su zakoni koji su poboljšali finansijski sistem jedinica lokalne samouprave. *Zakonom o finansiranju jedinica lokalne samouprave* uređeni su na jedan sistemski način izvori finansiranja i organi nadležni za finansijski sistem lokalne samouprave. Ovim zakonom predviđeno je da se opštine finansiraju iz više izvora:

- izvornih prihoda, za koje su opštine kompletno zadužene svojim administriranjem, a ovi izvorni prihodi, prije svega, jesu: lokalni porezi, lokalne takse i administrativne takse, prihodi od imovine, prihodi od samodoprinosu, lokalne nadoknade, prihodi od poreza, prihodi od kazni i slični izvorni prihodi;
- prihoda od personalnog poreza na dohodak, za čije administriranje je zadužena centralna finansijska administracija;
- dotacija iz budžeta Republike Makedonije i iz državnih fondova, kao što su: prihodi od poreza na dodatnu vrijednost, namjenske dotacije, blok dotacije, kapitalne dotacije i dotacije delegiranih nadležnosti. Raspodjela ovih dotacija se vrši prema unaprijed opredijeljenim kriterijumima, koji su u najvećoj mjeri transparentni i objektivni.

*Zakonom o finansiranju jedinica lokalne samouprave* i ostalim zakonima iz različitih finansijskih oblasti, čini se pravi pokušaj za veću finansijsku samostalnost opština od Vlade. Omogućava se i fiskalna decentralizacija, a zahvaljujući čemu se očekuje povećanje odgovornosti lokalnih vlasti. Ovim zakonom predviđen je i premještaj službenika iz Ministarstva finansija i Uprave javnih prihoda, koji su radili na administriranju opštinskih poreza i komunalne i administrativne takse. Pored premještaja službenika, vrši se i prijenos pokretnosti i nepokretnosti koje su neophodne za rad službenika.



## PREGLED OPŠTINA I NJIHOVA PODJELA NA GRADSKE, PRIGRADSKE I RURALNE OPŠTINE

U decembru 2004. godine makedonski parlament je donio drugi *Zakon o teritorijalnoj organizaciji opština u Republici Makedoniji*. Ovim zakonom se smanjio broj jedinica lokalne samouprave sa 124 na 85. U *Zakonu o lokalnoj samoupravi*, koji je stupio na snagu februara 2002. godine, posebno poglavlje je posvećeno pitanju osnivanja opština i područja opština. Nažalost, iako su nabrojani određeni kriterijumi, ipak oni ne daju jasnu sliku o kriterijumima za teritorijalno razgraničenje. Da bi jedna zajednica dobila status opštine treba da ispunjava sljedeće uslove:

- opština može da se osnuje od jednog, ili više naseljenih mjesta u kojima su građani povezani zajedničkim potrebama i interesima;
- na teritoriji na kojoj se osnuje opština treba da postoje uslovi za materijalni i društveni razvoj i za učešće građana u odlučivanju o lokalnim potrebama i interesima;
- područje na kom se osnuje opština treba da predstavlja prirodnu geografsku i ekonomski povezanu cjelinu, sa komunikacijama među naseljenim mjestima i gravitacijom ka centru opštine, kao i da ima izgrađene infrastrukturne objekte i objekte društvenog standarda;
- pri utvrđivanju područja opština vodi se računa o granicama katastarskih opština, tako da granice opština ne smiju da sijeku granice katastarskih opština.

Iz ovoga se može konstatovati da su kriterijumi previše opšti i omogućavaju puno subjektivizma u njihovom tumačenju.

U *Zakonu o lokalnoj samoupravi* nisu pomenute obavezne konsultacije sa građanima i opštinama kojih se tiču teritorijalne organizacije, tj. reorganizacije. U tom slučaju preko 40 opštinskih savjeta, pozivajući se na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Savjeta Evrope, organizuje lokalne referendume. Na ovih 40 referenduma građani su se izjasnili protiv najavljene teritorijalne reorganizacije.

Nevladina organizacija „Svjetski makedonski kongres“ organizovala je akciju za prikupljanje neophodnih 150.000 potpisa birača, kako bi primorali makedonski parlament da raspiše nacionalni referendum o ovom pitanju. U toku mjeseca septembra sakupljeno je preko 150.000 potpisa birača, pa je parlament donio odluku

o organizovanju nacionalnog referenduma u novembru 2004. godine. Tada su izašla 454.347 glasača, što je predstavljalo nešto više od 26% od ukupnog broja upisanih birača, a protiv najavljene teritorijalne organizacije glasalo je 95% izašlih glasača. Referendum je bio neuspješan, budući da je bilo neophodno da izlaznost bude najmanje 50% od upisanih birača. Bez obzira na njegovu neuspješnost, ovo je bio dobar test za primjenu demokratskih metoda u Republici Makedoniji.

U skladu sa *Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Makedonije* imamo samo jedan stepen lokalne samouprave i tako su stvorene 84 opštine. Zakonodavac pravi razliku između opština čije je sjedište u gradu i opština čije je sjedište u selu. Na osnovu ove podjele imamo ih 33 sa sjedištem u gradu (urbane opštine) i 51 sa sjedištem u selu (ruralne opštine). Zakonodavac daje jasnu definiciju šta je grad za makedonske prilike, pa kaže: „Grad je naseljeno mjesto koje ima više od 3.000 stanovnika, ima razvijenu strukturu djelatnosti, a više od 51% zaposlenih je van primarnih djelatnosti. Ima izgrađenu urbanu fizionomiju sa zonama za stanovanje, privredu, rekreaciju i javno zelenilo, trg, izgrađeni sistem ulica, komunalne službe i predstavlja funkcionalno središte naseljenih mjesta u okruženju.“

S obzirom na broj stanovnika u Republici Makedoniji (2.022.547) i teritoriju od 25.713 km<sup>2</sup>, prosječno velika opština ima oko 24.078 stanovnika i teritoriju od 306 km<sup>2</sup>. U opštinama čije je sjedište u selu, živi 397.449 stanovnika, a u onim čije je sjedište u gradu živi 1.625.098 stanovnika. Najveća opština prema broju stanovnika je Kumanovo sa 105.484, a najmanja je Vraneštica sa 1.322. Najveća opština po teritoriji je Prilep sa 1.198 km<sup>2</sup>, a najmanja, pored Skoplja, jeste opština Vevčani sa 23 km<sup>2</sup>. Teritorija grada Skoplja je 571 km<sup>2</sup> i na njoj živi 506.926 stanovnika. Na njoj postoji 10 opština, od ukupnih 84 u Republici Makedoniji. Najveća opština u gradu Skoplju prema broju stanovnika je Gazi Baba sa 72.617, a najmanja Šuto Orizari sa 20.800 stanovnika. Najveća skopska opština prema teritoriji je Saraj sa 229 km<sup>2</sup>, a najmanja Čair sa samo 3,5 km<sup>2</sup>, te predstavlja i najmanju opštinu po teritoriji u cijeloj Republici Makedoniji.

Ako se pravi analiza veličina makedonskih opština po broju žitelja, a u skladu sa stepenovanjem koje pravi zakonodavac u *Zakonu o lokalnoj samoupravi* za broj odbornika u opštinskim savjetima, doći ćemo do sljedećih rezultata:

- 16 opština ima manje od 5.000 stanovnika;
- 16 opština ima od 5.000 do 10.000 stanovnika;
- 21 opština ima od 10.000 do 20.000 stanovnika;
- 14 opština ima od 20.000 do 40.000 stanovnika;
- 8 opština ima od 40.000 do 60.000 stanovnika;

- 5 opština ima od 60.000 do 80.000 stanovnika;
- 3 opštine imaju od 80.000 do 100.000 stanovnika;
- 1 opština ima više od 100.000 stanovnika.

Ako se napravi analiza veličine opština prema njihovoj teritorijalnoj veličini, doći ćemo do sljedećih rezultata:

- 15 opština ima manje od 100 km<sup>2</sup>;
- 20 opština ima od 100 km<sup>2</sup> do 200 km<sup>2</sup>;
- 16 opština ima od 200 km<sup>2</sup> do 300 km<sup>2</sup>;
- 8 opština ima od 300 km<sup>2</sup> do 400 km<sup>2</sup>;
- 13 opština ima od 400 km<sup>2</sup> do 500 km<sup>2</sup>;
- 8 opština ima od 500 km<sup>2</sup> do 800 km<sup>2</sup>;
- 3 opštine imaju od 800 km<sup>2</sup> do 1.000 km<sup>2</sup> i
- 1 opština ima više od 1.000 km<sup>2</sup>.

U maju 2007. godine prvi put je u Republici Makedoniji donijet *Zakon o ravnomjernom regionalnom razvoju*, kojim je utvrđeno osam plansko-razvojnih regiona, u skladu s podjelom po NUTS-u 3:

- Skopski region: .....578.144 stanovnika;
- Pološki region: .....304.125 stanovnika;
- Istočni region: .....203.213 stanovnika;
- Jugoistočni region: .....171.416 stanovnika;
- Vardarski region: .....133.180 stanovnika;
- Sjeveroistočni region: .....172.787 stanovnika;
- Jugozapadni region: .....221.546 stanovnika;
- Pelagonijski region: .....238.136 stanovnika.

Na osnovu *Zakona* određuje se i sama suština plansko-razvojnih regiona. Ne govorimo o drugom nivou lokalnih vlasti, već o stvaranju plansko-razvojnih regiona koji imaju cilj da izbalansiraju razvoj cjelokupne teritorije RM.

Svaki plansko-razvojni region ima savjet, sastavljen od gradonačelnika opština u regionu. Predsjednik savjeta se bira iz reda gradonačelnika opština u sastavu plansko-razvojnog regiona, sa mandatom od dvije godine, i pravom na ponovni izbor. Svaki plansko-razvojni region donosi program za razvojni period od pet godina. On mora da bude usaglašen sa Strategijom za regionalni razvoj Republike Makedonije i programskim dokumentima za integraciju Republike Makedonije u Evropsku uniju. Svaki plansko-razvojni region ima tzv. centar za razvoj planskih regiona, koji vrši stručne poslove i ima svojstvo pravnog lica. Ovaj centar

formiraju opštine koje su u sastavu planskog regiona, dok je sjedište ovog centra u najvećoj opštini prema broju stanovnika u planskom regionu.

Svake godine Vlada i makedonski parlament iz državnog budžeta, moraju da obezbjede najmanje 1% iz bruto domaćeg proizvoda Republike Makedonije za sprovođenje ovog zakonskog projekta za realni i ravnomjerni razvoj zemlje.

## PRIMJERI OPŠTINA IZ RAZLIČITIH KATEGORIJA

U Republici Makedoniji postoje opštine sa sjedištem u gradu i sa sjedištem u selu. Saglasno tome, možemo iz zakonodavnog aspekta da imamo gradske i seoske opštine. Za ovu priliku, od istraživanja se zahtijeva da bude obuhvaćen i određeni broj prigradskih opština, iako zakonodavac ne operiše ovom kategorijom opština. Autor ovog teksta pri određivanju termina prigradska opština uzima kriterijum udaljenosti centra gradske opštine od centra prigradske opštine, prema kom udaljenost ne bi trebalo da bude veća od 10 km.

Za ova istraživanja bih uzeo u obzir sljedeće opštine:

- gradske: Veles, Kočani, Bitola, Gostivar i Strumica;
- prigradske: Vasilevo, Ilinden, Vrapčište, Češinovo–Obleševo;
- seoske: Zrnovci, Izvor, Mogila, Brvenica i Bosilovo.

Ove opštine ću porediti prema sljedećim kategorijama: broj stanovnika, veličina, budžet za 2006. i 2007. godinu, broj zaposlenih, broj nezaposlenih, površina sa poljoprivrednim zemljištem i bruto domaći proizvod statističkog regiona kome pripada. Podatke koje koristimo u ovom istraživanju su podaci iz opština i iz Državnog zavoda za statistiku.

Tabela 1.  
Analiza gradskih opština.

Opština	Stanovnici	Površina	Budžet za 2006. (evro)	Zaposleni u 2002.	Nezaposleni u 2002.
Veles	55.108	427 km <sup>2</sup>	2.683.341	14.837	9.686
Kočani	38.092	360 km <sup>2</sup>	1.775.755	9.061	5.748
Bitola	95.385	598 km <sup>2</sup>	4.992.025	26.130	13.123
Gostivar	81.042	513 km <sup>2</sup>	2.785.590	7.195	6.309
Strumica	54.676	321 km <sup>2</sup>	3.448.111	12.487	8.506

Tabela 2.  
Analiza prigradskih opština.

Opština	Stanovnici	Površina	Budžet za 2006. (evro)	Broj zaposlenih	Broj nezaposlenih
Vasilevo	12.122	230 km <sup>2</sup>	465.826	2.895	2.608
Ilinden	15.894	97 km <sup>2</sup>	1.030.994	3.082	2.246
Novaci	3.549	754 km <sup>2</sup>	287.086	771	318
Vrapčište	25.399	158 km <sup>2</sup>	499.543	874	766
Obleševo	7.490	132 km <sup>2</sup>	311.697	1.377	582

Tabela 3.  
Analiza ruralnih opština.

Opština	Stanovnici	Površina	Budžet za 2006. (evro)	Broj zaposlenih	Broj nezaposlenih
Čaška	7.673	819 km <sup>2</sup>	442.793	556	378
Zrnovci	3.264	56 km <sup>2</sup>	107.694	684	415
Mogila	6.710	256 km <sup>2</sup>	301.092	1.376	598
Brvenica	15.855	164 km <sup>2</sup>	533.675	2.718	1.532
Bosilovo	14.260	162 km <sup>2</sup>	371.374	3.803	1.742

Pri određivanju ciljnih grupa opština bio sam vođen geografskim kriterijumom. Gradske opštine postoje više decenija i, takoreći, sve institucije koje rade na lokalnom i centralnom nivou su koncentrisane u gradskim opštinama.

## PREGLED ZAKONSKIH NADLEŽNOSTI OPŠTINA I STEPEN NJIHOVOG IZVRŠENJA U ANALIZIRANIM OPŠTINAMA

U skladu sa *Zakonom o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine, koji se u najvećoj mjeri primjenjuje od 1. jula 2005. godine, opštinske nadležnosti možemo da definišemo na sljedeći taksativan način:

1. urbanističko (urbano i ruralno) planiranje, izdavanje odobrenja za izgradnju objekata od lokalnog značaja utvrđenih zakonom, uređivanje prostora i uređivanje građevinskog zemljišta;
2. zaštita životne sredine i prirode – mjere zaštite i sprječavanje zagađivanja vode, vazduha, zemljišta, zaštita prirode, zaštita od buke i nejonizujućeg zračenja;
3. lokalni ekonomski razvoj – planiranje lokalnog ekonomskog razvoja; utvrđivanje razvojnih i strukturnih prioriteta; vođenje lokalne ekonomske politike; podrška razvoju malih i srednjih preduzeća i predprijemništva na lokalnom nivou i u tom kontekstu učešće u uspostavljanju i razvoju lokalne mreže institucija i agencija za promovisanje partnerstva;
4. komunalne djelatnosti – snabdijevanje vodom za piće; isporuka tehnološke vode; odvod i pročišćavanje otpadnih voda; javna rasvjeta, odvod i tretman atmosferskih voda; održavanje javne čistoće; prikupljanje, prevoz i tretiranje komunalnog čvrstog i tehnološkog otpada; uređivanje i organizovanje javnog lokalnog prevoza putnika; snabdijevanje prirodnim gasom i toplotnom energijom; održavanje grobova, groblja, krematorijuma i pružanje pogrebnih usluga; izgradnja, održavanje, rekonstrukcija i zaštita lokalnih puteva, ulica i drugih infrastrukturnih objekata; regulisanje režima saobraćaja; izgradnja i održavanje ulične saobraćajne signalizacije; izgradnja i održavanje javnih prostora za parkiranje; odstranjivanje nepropisno parkiranih vozila; odstranjivanje havarijskih vozila sa javnih površina; izgradnja i održavanje pijace; čišćenje odžaka; održavanje i korišćenje parkova, zelenila, park-šuma i površina za rekreaciju; regulisanje, održavanje i korišćenje riječnih korita u urbanizovanim sredinama; imenovanje ulica, trgova, mostova i drugih infrastrukturnih objekata;

5. kultura – institucionalna i finansijska podrška kulturnim ustanovama i projektima; njegovanje folkloru, običaja, starih zanata i sličnih kulturnih vrijednosti; organizovanje kulturnih manifestacija; podsticanje različitih specifičnih oblika stvaralaštva;
6. sport i rekreacija – razvoj masovnog sporta i rekreativne aktivnosti; organizovanje sportskih priredbi i manifestacija; izgradnja i održavanje objekata za sport; podrška sportskim savezima;
7. socijalna zaštita i zaštita djece – dječji vrtići i domovi za stara lica (pripadnost, finansiranje, investicije i održavanje); ostvarenje socijalne brige za invalidna lica; djeca bez roditelja i roditeljske brige; djeca sa vaspitno-socijalnim problemima; djeca sa posebnim potrebama; djeca iz jednoroditeljske porodice; djeca na ulici; lica izložena socijalnom riziku; lica povezana sa zloupotrebom droge i alkohola; podizanje svijesti kod stanovništva; udomljavanje lica sa socijalnim rizikom; ostvarivanje prava i vaspitanje djece iz predškolske uzrasti. Vršenje ovih nadležnosti je u skladu s Nacionalnim programom za razvoj socijalne zaštite;
8. obrazovanje – osnivanje, finansiranje i upravljanje osnovnim i srednjim školama u saradnji sa centralnom vlasti, u saglasnosti sa zakonom, organizovanje prevoza i ishrane učenika i njihov smještaj u školskim domovima;
9. zdravstvena zaštita – upravljanje mrežom javnih zdravstvenih organizacija i objekata primarne zdravstvene zaštite, zastupljenost lokalne samouprave u svim odborima zdravstvenih organizacija u javnoj svojini, zdravstveno vaspitanje; unapređivanje zdravlja; preventivne aktivnosti; zaštita zdravlja radnika i zaštita pri radu; zdravstveni nadzor životne sredine; nadzor zaraznih bolesti, pomoć pacijentima sa specijalnim potrebama (na primjer: mentalno zdravlje, zloupotreba djece i dr.) i druge oblasti koje će biti utvrđene zakonom;
10. sprovođenje priprema i preuzimanje mjera zaštite i spasavanja građana i materijalnih dobara od ratnih razaranja, prirodnih nepogoda i drugih nesreća i od posljedica izazvanih njima;
11. protivpožarna zaštita koju vrše teritorijalne protivpožarne jedinice;
12. nadzor nad vršenjem djelatnosti iz svojih nadležnosti;
13. druge djelatnosti određene zakonom.

Početak decentralizacije države, sljedeće institucije su prešle u vlasništvo lokalnih vlasti:

- 48 ustanova iz oblasti kulture;
- 356 osnovnih škola;
- 81 srednja škola,
- 51 dječje obdanište;
- 4 doma za stara lica;
- 29 protivpožarnih stanica.

U analizi koja je napravljena o stepenu izvršavanja zakonskih nadležnosti, možemo doći do sljedećih rezultata. U kategoriji gradskih opština, takoreći sve nadležnosti koje je predvidio zakonodavac su sprovedene, neke u manjoj, a neke u većoj mjeri. Stepenu izvršenja prije svega zavisi od finansijske mogućnosti opština, ali i od njihovog institucionalnog i administrativnog kapaciteta. Od zakonskih nadležnosti, predviđenih *Zakonom o lokalnoj samoupravi*, jedina nadležnost koja nije sprovedena jeste primarna zdravstvena zaštita. Na početku 2007. godine otpočela je privatizacija ove vrste zdravstvene zaštite, čime se onemogućila decentralizacija ove oblasti. Objekti u kojima se odvija primarna zdravstvena zaštita još uvijek su u državnom vlasništvu i očekuje se da se prenesu u vlasništvo opština kojima bi one i upravljale. Pet gradskih opština koje smo analizirali su dobar primjer za sprovođenje decentralizacije u Republici Makedoniji. U svim oblastima za koje su nadležne lokalne vlasti ovih pet opština izvršavaju te nadležnosti, pri čemu ozbiljan problem stvaraju nedovoljna finansijska sredstva.

Prigradske opštine, stvorene teritorijalnom organizacijom Republike Makedonije 1996. godine, u oblasti obrazovanja ne izvršavaju nadležnosti srednjeg obrazovanja, a takođe ne izvršavaju nadležnosti protivpožarne zaštite. Na njihovoj teritoriji ne postoje institucije iz oblasti kulture (domovi kulture, biblioteke, bioskopske sale, pozorišta, muzeji i tome slično) i zbog toga ne dobijaju takozvane namjenske i blok dotacije za izvršenje ove nadležnosti. Ne izvršavaju ni nadležnosti socijalne zaštite, budući da i ne postoje takve institucije na njihovoj teritoriji.

Kada govorimo o seoskim opštinama, one su takođe stvorene *Zakonom o teritorijalnoj podjeli jedinica lokalne samouprave u Republici Makedoniji* iz 1996. godine. Ove opštine, saglasno *Zakonu*, imaju isti status kao i sve ostale opštine u Republici Makedoniji, ali u periodu prije početka decentralizacije (1. jul 2005. godine), na njihovoj teritoriji nisu se dekoncentrisale institucije iz državne uprave i državnih javnih ustanova. Takoreći, u svim ruralnim opštinama nema ni jedne srednje škole, doma kulture, biblioteke, muzeja, dječjeg vrtića, doma za stara lica,



protivpožarne stanice, policijske stanice. Tako, od samog početka decentralizacije u ovim opštinama nema šta da se prenese sa centralnog na lokalni nivo. Jedino što je karakteristično za ovaj tip opština je postojanje osnovnih škola, koje su posle 1. jula 2005. godine prenesene sa centralnog na lokalno nivo. U svim ovim opštinama postoje tzv. zdravstvene stanice koje su oblik primarne zdravstvene zaštite, ali zbog procesa privatizacije u ovom sektoru uopšte nema decentralizacije u ovoj oblasti, iako je to nalagao *Zakon o lokalnoj samoupravi*.

U prigradskim i seoskim opštinama, nadležnosti koje one ne izvršavaju, a prije svega mislim na srednje obrazovanje, dječje vrtiće, domove za stara lica i protivpožarnu zaštitu, izvršava opština koja je njima najbliža. Ovo izvršavanje nije dogovor između opština koje ne mogu da izvršavaju nadležnosti i onih koje mogu, već je jednostavno stečeno pravo onih opština na čijoj je teritoriji već postojala neka institucija koja se decentralizovala. Država ne ograničava pravo seoskih i prigradskih opština da i one same izvršavaju ove nadležnosti. Problem je u nepostojanju institucija koje će izvršavati ove nadležnosti i nedostatku finansijskih sredstava putem bloka i namjenskih dotacija za njihovo izvršenje. Međutim, država je prenijela pravo vlasništva nad imetkom gdje se izvršavaju ove djelatnosti. Praktično, osnovne i srednje škole, dječji vrtići, domovi za stara lica, protivpožarne stanice, domovi kulture, dio muzeja, gradske biblioteke i druga imovina, od 1. jula 2005. godine postali su vlasništvo opština na čijoj se teritoriji nalaze.

Tabele 4, 5 i 6.

Grafički prikaz nadležnosti koje opštine realno izvršavaju.

Nadležnosti	Urbanizam	LER	Zaštita životne sredine	Komunalne djelatnosti	Osnovno obrazovanje	Srednje obrazovanje
Veles	da	da	da	da	da	da
Kočani	da	da	da	da	da	da
Bitolj	da	da	da	da	da	da
Gostivar	da	da	da	da	da	da
Strumica	da	da	da	da	da	da
Vasilevo	da	da	da	da	da	ne
Ilinden	da	da	da	da	da	ne
Novaci	da	da	da	da	da	ne

Nadležnosti	Urbanizam	LER	Zaštita život- ne sredine	Komunalne djelatnosti	Osnovno obrazovanje	Srednje obrazovanje
Vrapčište	da	da	da	da	da	ne
Češinovo–Obleševo	da	da	da	da	da	ne
Čaška	da	da	da	da	da	ne
Zrnovci	da	da	da	da	da	ne
Mogila	da	da	da	da	da	ne
Brvenica	da	da	da	da	da	ne
Bosilovo	da	da	da	da	da	ne

Nadležnosti	Sport	Kultura	Primarna zdravstve- na zaštita	Socijalna zaštita	PPZ	Zaštita i spasavanje
Veles	da	da	ne	da	da	da
Kočani	da	da	ne	da	da	da
Bitolj	da	da	ne	da	da	da
Gostivar	da	da	ne	da	da	da
Strumica	da	da	ne	da	da	da
Vasilevo	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Ilinden	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Novaci	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Vrapčište	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Češinovo–Obleševo	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Čaška	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Zrnovci	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Mogila	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da

Nadležnosti	Sport	Kultura	Primarna zdravstvena zaštita	Socijalna zaštita	PPZ	Zaštita i spasavanje
Brvenica	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da
Bosilovo	da/ne	da/ne	ne	ne	ne	da

Tumačenje oznaka u tabelama:

- „da“ nadležnosti se izvršavaju;
- „ne“ nadležnosti se ne izvršavaju;
- „da/ne“ nadležnosti se izvršavaju, ali djelimično.

Ako uzmemo u obzir komunalne djelatnosti i stepen njihovog izvršavanja u tri kategorije analiziranih opština, doći ćemo do zaključka da se one u najvećoj mjeri izvršavaju u takozvanim gradskim opštinama. U prigradskim opštinama njihov stepen izvršenja je manji, a u seoskim još manji. Vodosnabdijevanje je oblik komunalne djelatnosti koja se izvršava u svih 15 opština, dok se komunalna djelatnost za odvod otpadnih voda (kanalizacija) najčešće izvršava u urbanim naseljima i u opštinama sa sjedištem u gradu. Tretman otpadnih voda je komunalna djelatnost koja se ne izvršava ni u jednoj od 15 istraživanih opština.

Problem izvršavanja komunalne nadležnosti je kompleksno pitanje i mnogo puta je povezano sa finansijskim kapacitetima opština kao i sa mentalitetom građana koji plaćaju za dobijene komunalne usluge.

Kada se analizira sprovođenje nadležnosti lokalnog ekonomskog razvoja istraživanih 15 opština, doći ćemo do rezultata koji pokazuju da se u najvećoj mjeri usvajaju planski dokumenti za lokalni ekonomski razvoj. Mjere i metode lokalnog ekonomskog razvoja, kao što su stvaranje industrijskih zona, inkubatora i tome slično, realizuju se u gradskim opštinama i, manjim dijelom, u prigradskim.

Mogu zaključiti da su veličina opštine, njeni finansijski kapaciteti i ljudski resursi preduslovi za kvalitetno i efikasno izvršavanje nadležnosti predviđenih makedonskim zakonodavstvom.

## POSEBNI ASPEKTI SLJEDEĆIH KATEGORIJA

### Upravni kapaciteti opština

Kada govorimo o upravnim kapacitetima opština Republike Makedonije, parametri koji će biti obrađivani su: broj zaposlenih u analiziranim opštinama, ukupni broj zaposlenih u svim opštinama Republike Makedonije, poredeći 2002. sa 2007. godinom. Donošenje *Zakona o državnim službenicima* omogućava opštinskim službenicima da dobiju zvanje državnog službenika, ali dio opštinskog osoblja je zaposlen i po *Zakonu o radnim odnosima*. Prenosom nadležnosti početkom decentralizacije u Republici Makedoniji, premješteno je 117 službenika iz Ministarstva finansija, 126 službenika iz Uprave javnih prihoda, 388 službenika iz Ministarstva za transport i veze, 27 službenika iz Ministarstva obrazovanja i 742 vatrogasaca. Ukupan broj premještenih državnih službenika u periodu jul–avgust 2005. godine iznosio je 1.400. Ovi službenici plate dobijaju iz opštinskog budžeta.

U institucijama gdje je osnivač opština, imamo sljedeću situaciju zaposlenih:

- 556 u oblasti kulture;
- 107 u domovima za stara lica;
- 3.500 u dječjim vrtićima;
- 6.654 u srednjim školama;
- 19.078 u osnovnim školama;
- ukupno: 29.895 zaposlenih u javnim ustanovama.

Plate zaposlenih u javnim institucijama, koje su u vlasništvu opština, po pravilu se dobijaju iz centralnog budžeta Republike Makedonije, putem tzv. blok dotacija.

Analizirajući upravne kapacitete opština u Republici Makedoniji, možemo zaključiti da je broj zaposlenih od 2002. do 2007. godine porastao za više od 140%, što je rezultat, prije svega, preuzimanja zaposlenih iz centralnih vladinih institucija koje su se decentralizovale 1. jula 2005. godine. Imamo i nova zapošljavanja u opštinama, a prije svega u dvije nove opštine, Butel i Aerodrom, koje su formirane 2005. godine na teritoriji grada Skoplja, gdje su svi novozaposleni. Na nivou Republike Makedonije, u prosjeku, na 730 građana imamo jednog opštinskog službenika.

U tabeli 7 su prikazani samo zaposleni u lokalnoj administraciji, ali ne i zaposleni u javnim ustanovama gdje je osnivač lokalna samouprava.

Zemlja Opština	Zaposleni u opštini 2002. godine	Državni službenici zaposleni u opštini 2002.	Zaposleni u opštini 2007. godine	Državni službenici zaposleni u opštini 2007.
<b>Makedonija</b>	1.126	nema	2.759	1.805
Veles	29	nema	73	46
Kočani	18	nema	76	56
Bitolj	35	nema	115	61
Gostivar	28	nema	88	52
Strumica	18	nema	84	69
Vasilevo	5	nema	16	15
Ilinden	11	nema	23	21
Novaci	2	nema	13	9
Vrapčište	5	nema	13	10
Češinovo –Obleševo	4	nema	12	9
Čaška	5	nema	15	11
Zrnovci	2	nema	7	5
Mogila	3	nema	8	5
Brvenica	10	nema	14	11
Bosilovo	5	nema	17	14

U sljedećoj tabeli vidjećemo kakva je obrazovna struktura stanovništva, saglasno popisu organizovanom 2002. godine u Republici Makedoniji. Izvor informacija je Državni zavod za statistiku RM.

Zemlja Opština	Bez obra- zovanja (%)	Sa osnov- nim obra- zovanjem (%)	Sa sred- njim obra- zovanjem (%)	Sa visokim obrazova- njem (%)
<b>Makedonija</b>	18,1	35,0	36,9	10,0
Veles	22,0	28,3	41,2	8,50
Kočani	21,3	32,6	38,2	7,90
Bitolj	19,2	26,2	40,8	13,8
Gostivar	18,6	56,9	19,7	4,80
Strumica	30,7	30,6	31,6	7,10
Vasilevo	44,7	35,7	18,0	1,60
Ilinden	19,3	29,8	48,6	2,30
Novaci	31,0	41,2	25,3	2,50
Vrapčište	18,1	63,4	15,0	3,50
Obleševo–Češinovo	25,8	40,1	31,6	2,50
Čaška	42,9	35,7	20,1	1,30
Zrnovci	27,0	39,8	31,1	2,10
Mogila	42,3	37,8	18,9	1,00
Brvenica	19,5	52,6	25,1	2,80
Bosilovo	37,3	38,2	21,7	2,80

Iz tabele se može zaključiti da je broj visokoobrazovnog kadra koncentrisan u gradskim i prigradskim opštinama, dok je u seoskim opštinama ovaj broj drastično manji.

### Finansijski kapaciteti opština

Finansijske aspekte razvoja lokalne samouprave objasnili smo u prvom poglavlju ovog teksta. Ovu komparativnu analizu i istraživanja posvetićemo dvjema godinama, 2005. i 2006.

Od 1. jula 2005. godine započeo je proces decentralizacije, a time i prva faza fiskalne decentralizacije koja obuhvata prije svega transfer opreme, administracije i podataka sa centralnih vladinih institucija (Ministarstva finansija i Uprave javnih prihoda) na lokalne vlasti RM. U ovoj fazi odgovornost za administriranje izvornih prihoda preuzimaju opštine. Država im prebacuje namjenske i kapitalne dotacije, kao i dotacije od poreza na dodatnu vrijednost, saglasno sa formulom koju su izradile zajedno lokalne i centralne vlasti. U 2006. godini već su se stabilizovala početna nerazumijevanja oko prve faze fiskalne decentralizacije i opštine su počele da u najvećoj mjeri upravljaju svojim izvornim prihodima. U donjoj tabeli su dati pokazatelji ukupnih novčanih sredstava svih opština Republike Makedonije, kao i budžet ispitivanih opština u posljednje dvije godine i njihovo procentualno učešće u ukupnoj sumi svih budžeta opština, uključujući i grad Skoplje. Nominalni iznosi su izraženi u evrima.

Opština	Budžet opštine u 2005. godini	Učešće u ukupnim budžetima opština u 2005.	Budžet opštine u 2006.	Učešće opštine u ukupnim budžetima opština u 2006.
Veles	1.484.320	1,63%	2.683.341	2,04%
Kočani	1.238.109	1,36%	1.775.755	1,35%
Bitolj	2.951.584	3,25%	4.992.025	3,80%
Gostivar	1.620.558	1,78%	2.785.590	2,12%
Strumica	2.207.824	2,43%	3.448.111	2,63%
Vasilevo	232.402	0,26%	465.826	0,35%
Ilinden	480.104	0,53%	1.030.994	0,78%
Novaci	201.144	0,22%	287.086	0,22%
Vrapčište	272.472	0,30%	499.543	0,38%
Češinovo –Obleševo	196.621	0,22%	311.697	0,23%
Čaška	176.053	0,19%	442.793	0,33%
Zrnovci	75.073	0,08%	107.694	0,08%
Mogila	142.587	0,16%	301.092	0,23%
Brvenica	276.914	0,30%	533.675	0,40%
Bosilovo	230.115	0,25%	371.374	0,28%

U sljedeće dvije tabele prikazane su strukture prihoda i rashoda u analiziranim opštinama, u fiskalnoj 2005. godini.

Zemlja Opštine	Prihod po glavi stanovnika u evrima	Prihodi od poreza u ukupnom prihodu opštine (%)	Neporezni prihodi u ukupnim prihodima opštine (%)	Prihodi od transfera i donacija u ukupnim prihodima opštine (%)
<b>Makedonija</b>	44,94	59,10	3,40	37,16
Veles	26,93	41,67	0,90	57,31
Kočani	32,49	39,22	1,35	59,43
Bitolj	30,94	59,69	1,64	38,67
Gostivar	20,00	39,32	4,94	55,74
Strumica	40,37	50,77	6,52	42,66
Vasilevo	19,16	38,92	1,47	59,60
Ilinden	30,21	52,70	6,00	41,30
Novaci	53,65	26,91	0,45	72,64
Vrapčište	10,73	21,68	0,14	78,18
Češinovo –Obleševo	26,24	27,82	2,73	69,45
Čaška	22,93	15,21	1,13	83,66
Zrnovci	23,00	25,25	5,41	69,33
Mogila	21,90	32,06	0,64	67,30
Brvenica	17,47	35,08	1,92	62,99
Bosilovo	16,13	34,80	1,87	63,33

U kontekstu finansijske moći opština u zemlji, pokušaću da napravim komparaciju učešća svih opštinskih budžeta u bruto domaćem proizvodu Republike Makedonije u 2003, 2004, 2005. i 2006. godini. Učešće je izraženo u procentima, a korišćene su informacije Ministarstva za finansije i Državnog zavoda za statistiku.



	Rashodi po glavi stanovnika u evrima	Rashodi za plate i dodatke od ukupnih rashoda opštine (%)	Rashodi za robu i usluge od ukupnih rashoda opštine (%)	Rashodi za kapitalne investicije od ukupnih rashoda opštine (%)
<b>Makedonija</b>	40,35	13,96	31,06	48,89
Veles	23,57	14,98	58,36	18,70
Kočani	29,23	21,84	37,34	36,43
Bitolj	28,66	14,15	38,05	43,12
Gostivar	18,45	20,91	38,11	37,27
Strumica	37,58	14,78	38,30	45,23
Vasilevo	19,16	26,92	52,85	12,77
Ilinden	27,61	19,76	53,10	20,64
Novaci	49,72	28,39	33,53	24,60
Vrapčište	10,27	34,27	16,32	36,60
Češinovo –Obleševo	26,13	29,18	42,51	22,57
Čaška	17,34	32,86	49,16	10,11
Zrnovci	20,63	36,73	54,22	2,88
Mogila	19,80	33,06	34,35	23,47
Brvenica	13,65	37,55	42,36	18,49
Bosilovo	14,68	16,26	46,76	18,95

	2003.	2004.	2005.	2006.
Učešće svih opštinskih budžeta u bruto domaćem proizvodu	1,77%	1,87%	2,01%	2,65%
Ukupni budžeti svih opština u evrima	72.424.407	80.788.252	90.915.492	131.079.846

## Međupštinska saradnja

U skladu sa *Zakonom o lokalnoj samoupravi* u Republici Makedoniji dozvoljena je višenamjenska međupštinska saradnja radi izvršavanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Opštine mogu zarad ostvarivanja zajedničkih interesa i vršenje zajedničkih poslova iz svoje nadležnosti da udružuju sredstva i da formiraju zajedničke javne službe, ali samo u skladu sa zakonom. Zbog izvršavanja određenih nadležnosti opštine mogu da formiraju zajednička administrativna tijela, ali svakako u skladu sa zakonom. U proteklom periodu opštine u zemlji nemaju veliko iskustvo sa međupštinskom saradnjom, osim u nekoliko slučajeva formiranja zajedničkih komunalnih preduzeća i potpisivanja memoranduma za međupštinsku saradnju u različitim sferama komunalnih djelatnosti, ali u najvećoj mjeri ovi memorandumi nemaju pravnu završnicu za formiranje ovih javnih preduzeća.

Početak procesa decentralizacije uočava se povećani trend međupštinske saradnje na polju zajedničkih administrativnih tijela i zajedničkih javnih preduzeća. U istraživanjima<sup>3</sup> koja su bila sprovedena na nacionalnom nivou u četiri navrata, uzećemo u obzir posljednja dva, sprovedena u martu/maju 2006. godine i u periodu od novembra 2006. do januara 2007. godine, pri čemu su se priželjkivani oblici međupštinske saradnje ocjenjivali od 1 do 5. Rezultati su sljedeći:

Iz rezultata dobijenih anketama možemo zaključiti da kod opštinskih vlasti postoji spremnost za međupštinsku saradnju, što je vidljivo i u porastu potrebe za saradnjom na osnovu 3. i 4. ankete. Zelenom bojom u grafikonu su označene opštine koje smo analizirali.

U oblasti urbanizma (urbanističko i ruralno planiranje), saraduju sljedeće opštine:

Ime opštine	Partnerska opština
Brvenica	Opština Tetovo
Butel	Čair, Šuto Orizari, Gazi Baba, Čučer-Sandevo
Centar Župa	Opština Mavrovo–Rostuše
Češinovo–Obleševo	Opština Zrnovci, selo Zrnovci
Grad Skoplje	Sa deset skopskih opština

<sup>3</sup> Istraživanja su sproveli Ministarstvo za lokalnu samoupravu i EAR projekt, KARDS

Ime opštine	Partnerska opština
Debarca	Opština Ohrid
Dojran	Opština Đevdelija
Karbinci	Opština Štip i opština Karbinci
Kavadarci	Opština Rosoman
Konče	Zajednička administracija u oblasti urbanizma i zajednička građevinska inspekcija sa opštinom Radoviš
Krivogaštani	Opština Kruševo
Mogila	Opština Novaci
Novaci	Mogila, Bitolj
Novo Selo	Bosilovo i Vasilevo
Plasnica	Opština Makedonski Brod
Probištip	1. Opština Kočani 2. Opština Obleševo 3. Opština Makedonska Kamenica 4. Opština Kratovo 5. Opština Kriva Palanka
Rosoman	Kavadarci
Sopište	Nema saradnju sa opštinom Kisela Voda kao susjednom opštinom
Staro Nagoričane	Zajednički inspektor i izvršitelj sa opštinom Rankovce
Vasilevo	Opština Bosilovo Opština Novo Selo
Zrnovci	Opština Češinovo–Obleševo Zajednička služba u dijelu urbanističkog planiranja

U oblasti sakupljanja opštinskih izvornih prihoda, sljedeće opštine saraduju:

Ime opštine	Partnerska opština
Bitolj	Novaci, Mogila
Brvenica	Opština Tetovo
Čaška	Opština Veles
Grad Skoplje	Prihod od komunalnih dažbina je podijeljen: 60% prema 40%
Debarca	Opština Ohrid
Kavadarci	Opština Rosoman
Konče	Radoviš
Kriva Palanka	Opština Rankovce
Kumanovo	Staro Nagoričane
Mavrovo i Rostuša	Opština Gostivar, štampanje računa za porez na imovinu i komunalne dažbine za ovu godinu za potrebe opština Mavrovo i Rostuša
Mogila	Opština Novaci
Novaci	Bitolj, Mogila
Novo Selo	Bosilovo i Vasilevo
Ohrid	Debarca
Rankovce	Opština Kriva Palanka
Staro Nagoričane	Opština Kumanovo do kraja kalendarske godine
Tearce	Opština Tetovo
Vasilevo	Opština Bosilovo Opština Novo Selo
Zajas	Opština Kičevo

U oblasti lokalnog ekonomskog razvoja osjeća se najveći porast međuopštinske saradnje zbog mikroregionalnog pristupa ekonomskom razvoju. Istraživanjem su dobijeni sljedeći rezultati prikazani u grafikonu:

Ime opštine	Partnerska opština
Berovo	Pehčevo, Delševo, Vinica, Radoviš
Bitolj	Mogila, Novaci, Prilep Resen, Kruševo, Demir Hisar, Krivogaštani – Pelagonijski region
Bosilovo	Novo Selo Vasilevo Strumica
Češinovo–Obleševo	Zrnovci, Karbinci, Kočani i Probištip
Drugovo	Opština Vraneštica
Jegunovce	Opština Tearce partnerska saradnja za LER
Karbinci	Opština Štip i opština Karbinci
Kavadarci	Opština Rosoman Opština Demir kapija
Kisela Voda	Sopište – prenesena je dokumentacija u oblasti urbanizma
Konče	Zajednička kancelarija s opštinom Radoviš
Kratovo	Razvoj osogovskog regiona je u fazi formiranja i institucionalizacije opština: Kočani, Zrnovci, Češinovo–Obleševo, Probištip, Kratovo, Rankovce i Kriva Palanka, projekat za izgradnju zajedničke deponije sa opštinama: Kratovo, Kumanovo, Lipkovo, Kriva Palanka, Rankovce
Kriva Palanka	Opština Rankovce
Mogila	Opština Novaci
Novaci	Prilep, Mogila, Bitolj, Demir Hisar, Kruševo, Resen, Dolneni, Krivogaštani
Novo Selo	Strumica, Bosilovo, Vasilevo
Ohrid	Resen, Struga, Prilep, Bitolj
Oslomej	Zajas
Plasnica	Drugovi i Vranešnica

Ime opštine	Partnerska opština
Probištip	Opština Kočani, opština Obleševo, opština Makedonska Kamenica, opština Kratovo, opština Kriva Palanka
Radoviš	Konče, Strumica, Štip, Vasilevo, Bosilovo i drugi iz tog regiona
Rankovce	Opštine iz Istočnog regiona (osogovskog)
Resen	Ka regionalnom razvoju
Štip	Opština Karbinci
Struga	Ohrid, Kičevo, Debar, Debarca (regionalni razvojni plan)
Strumica	Opština Vasilevo, opština Novo Selo, opština Bosilovo
Vasilevo	Strumica, Novo Selo, Bosilovo
Vinica	Kočani, Zrnovci, Berovo, Delčevo
Vraneštica	Opština Drugovo
Zajas	Opština Oslomej
Zelenikovo	Kisela Voda, Sopište
Zrnovci	Opština Češinovo–Obleševo i Karbinci

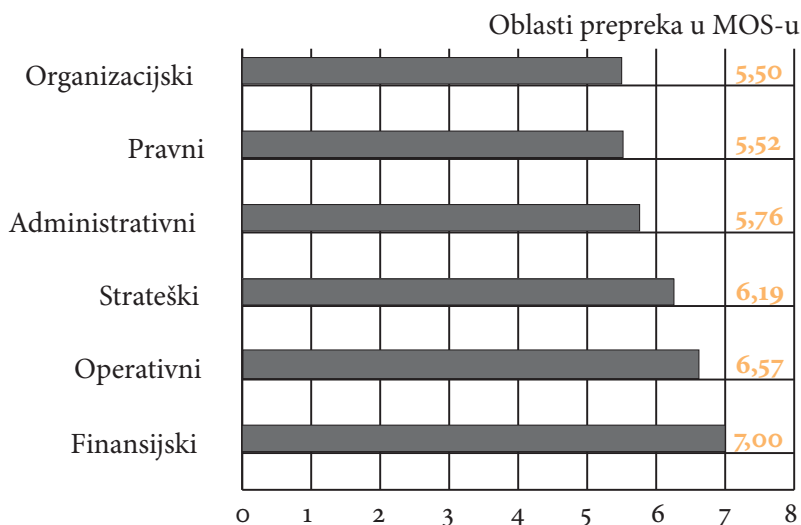
U oblasti komunalnih djelatnosti u međuopštinskoj saradnji, na osnovu anketa došlo se do sljedećih rezultata:

Ime opštine	Partnerska opština
Berovo	Vodosnabdijevanje opštine Pehčevo obezbjeđuje se iz regionalnog vodovoda Berovo
Bitolj	Novaci, Mogila
Bogovinje	Opština Tetovo, Brvenica, Želino, Tearce i Jogunovce
Čaška	Opština Veles – Komunalni inspektor
Debar	Zajednički vodovod sa opštinom Centar Župa

Ime opštine	Partnerska opština
Demir Kapija	Negotino, Kavadarci, Rosoman
Drugovo	Opština Kičevo – JP KOMUNALEC
Ilinden	Javno komunalno preduzeće obezbeđuje usluge za dio opštine Petrovec i opštine Gazi Baba. Za ovu uslugu namjerava se međuopštinska saradnja.
Kočani	Vodosnabdijevanje iz javnog komunalnog preduzeća – Kočani za opštine Češinovo–Obleševo i Zrnovci
Kratovo	Zajedničko javno preduzeće HS Zletovica za vodosnabdijevanje: Probištip, Kratovo, Štip, Sveti Nikole, Karbinci i Lozovo
Mogila	Bitolj
Novaci	Bitolj
Ohrid	Struga
Oslomej	Zajas
Petrovec	Regionalni sistem za vodosnabdijevanje je dizajniran za tri opštine: Petrovec, Gazi Baba i Ilinden
Radoviš	Konče, Strumica, Štip i drugi iz regiona
Struga	Ohrid – vodosnabdijevanje i kanalizacija
Strumica	Opština Vasilevo
Tearce	Tetovo
Veles	Zajedno sa opštinom Čaška, realizuju se projekti za izgradnju komunalne infrastrukture

Međuopštinska saradnja je dobra mogućnost za prevazilaženje velikih razlika koje postoje između opština, a time se i smanjuju troškovi.

Iz ove ankete, takođe, možemo definisati i prepreke za male međuopštinske saradnje. Sljedeći grafikon stepenuje prepreke, koje su dijagnostifikovale opštine stepenujući ih od 1 do 8.



Opštine mogu saradivati i sa jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja, a mogu biti članovi međunarodnih organizacija lokalnih vlasti. Za međunarodnu saradnju ne traži se nikakva dozvola od centralne vlasti, osim što su opštine dužne da informišu Ministarstvo lokalne samouprave o ostvorenoj međunarodnoj saradnji, a isto to ministarstvo je dužno da o tome vodi evidenciju.

Opštinama je dozvoljeno i udruživanje u opštinska udruženja koja će štititi njihova prava i unapređivati zajedničke interese. Ovakvo udruženje koje sadrži više od 2/3 ukupnog broja jedinica lokalne samouprave, ima tretman nacionalnog udruženja opština i ovlašćeni je pregovarač za prava opština sa centralnim državnim institucijama. U ovom momentu u Republici Makedoniji postoji samo jedno udruženje opština, tj. Zajednica jedinica lokalne samouprave – ZELS, u kome su dobrovoljno svih 84 opštine i grad Skoplje.

### Unutrašnja decentralizacija, izbor u okviru opština

Ustavom Republike Makedonije dozvoljava se građanima da se udružuju u mjesnim samoupravama. Ova odredba je doradena u *Zakonu o lokalnoj samoupravi*, koji u posebnom poglavlju tretira mjesnu samoupravu. U opštinama se mogu osnovati urbane zajednice u gradovima i mjesne zajednice u selima. Područje na kojima se osnivaju urbane zajednice su granice urbanih jedinica, prema generalnim urbanističkim planovima gradova. Područja na kojima se osnivaju mjesne zajednice su granice katastarskih opština u naseljenim mjestima. U statutu svake opštine detaljnije se definišu sljedeća pitanja:



- oblici mjesne samouprave koje se osnivaju na području opština;
- odnos mjesne samouprave sa organima opština (opštinsko vijeće i gradonačelnik);
- djelatnosti iz nadležnosti gradonačelnika čije se izvršenje može delegirati predsjedniku mjesne samouprave;
- način obezbjeđivanja sredstava za delegirane djelatnosti;
- druga pitanja od značaja za mjesnu samoupravu.

Građani iz urbanih odnosno mjesnih zajednica biraju svoje skupštine na način utvrđen statutom opština. Skupština urbane odnosno mjesne zajednice iz redova svojih članova bira predsjednika sa mandatom od četiri godine. Ovim zakonom nije definisan pravni status mjesne samouprave, pa se tako najčešće radi o samoupravi sa neriješenim pravnim statusom. U Makedoniji postoji oko 2.000 mjesnih samouprava, ali one ni izdaleka ne ispunjavaju svoja prava i obaveze zbog nedostatka finansijskih sredstava. Prema dosadašnjem iskustvu gradonačelnici opština nisu prenijeli nadležnosti predsjednicima mjesnih samouprava, što je indikator loše unutrašnje decentralizacije opština. U najvećoj mjeri mjesne samouprave su uključene, prije svega, u pokretanje građanske inicijative, davanje prijedloga i mišljenja o neposrednom i svakodnevnom življenju svojih građana i organizovanju njihovih skupova. U ovoj sferi, saradnja lokalnih vlasti sa mjesnom samoupravom je na zadovoljavajućem nivou. Zajednica jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije – ZELS, izradila je priručnik o pravilima rada mjesnih samouprava<sup>4</sup>, koji je poželjno da svaka opština i mjesna samouprava primijeni.

### Izborni modeli za lokalno izabrana lica, izlaznost na posljednja tri ciklusa lokalnih izbora, koji su upoređeni sa ostalim izbornim ciklusima

Kada govorimo o izbornim modelima lokalnih vlasti u Republici Makedoniji, možemo razlikovati dva perioda u izbornim modelima.

Prvi izborni model se primjenjivao na izborima organizovanim u jesen 1990. godine, kada smo imali samo izbor odbornika, lokalnih parlamentaraca koji su iz svojih redova birali predsjednika skupštine opštine – prvi čovjek opštine ili sadašnji gradonačelnik opštine. Izbor lokalnih parlamentaraca, odbornika, vršio se na osnovu odborničkih lista koje su kandidovale političke partije. Te liste su bile uvezane geografskim principom, tj. morala su biti obuhvaćena sva naseljena

<sup>4</sup> Pogledaj: [www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)

mjesta u opštini, ili je svako naseljeno mjesto moralo imati najmanje jednog kandidovanog odbornika na listi svake političke partije.

Drugi izborni model bio je uspostavljen organizovanjem drugih lokalnih izbora 1996. godine. Redovni mandat odbornika istekao je još 1994. godine, kada su se organizovali parlamentarni i predsjednički izbori u Republici Makedoniji, ali, nažalost, nisu bili organizovani i lokalni izbori. Službeni stav tadašnjih centralnih vlasti je da treba sačekati da se donese zakonski okvir za rad opština, a zatim da se organizuju lokalni izbori. S obzirom na to da se u toku 1995. i 1996. godine oformio zakonski okvir lokalnih vlasti usvajanjem *Zakona o lokalnoj samoupravi*, *Zakona o teritorijalnoj podjeli jedinica lokalne samouprave* i *Zakona o lokalnim izborima*, 1996. godine, u novembru i decembru, održani su drugi lokalni izbori u Republici Makedoniji. Izbor odbornika opština vršio se po proporcionalnom modelu prema broju odbornika u opštinskom savjetu, u zavisnosti od broja stanovnika opština. Pa je tako u najmanjim opštinama, koje imaju manje od 10.000 stanovnika, izabrano 13 odbornika, a u onim sa preko 100.000 stanovnika 25 odbornika. Njihov izbor se vrši u jednom izbornom krugu. Ovaj izborni model se primjenjuje do danas, a organizovana su bila još dva izborna ciklusa, u 2000. i 2005. godini. U izbornom ciklusu 2005. godine bilo je izmjene samo u broju odbornika koji se biraju za opštinske savjete, u skladu s brojem stanovnika u opštinama. Tako imamo od devet odbornika u najmanjim opštinama do 5.000 stanovnika, do 33 odbornika u onim preko 100.000 stanovnika.

Gradonačelnika birači neposredno biraju, u prvom, ili u drugom izbornom krugu ako u prvom nema pobjednika na izborima. U periodu 1996–2005. godine, funkcija gradonačelnika je mogla da se izvršava i na volonterskoj bazi. Od 2005. funkcija je isključivo profesionalna i nespojiva sa drugim funkcijama. U periodu 1996–2002. godine *Zakon o lokalnoj samoupravi* je dozvoljavao da birači opozovu gradonačelnika sa njegove funkcije. Od 2002. godine ova mogućnost je ukinuta jer se takvo nešto nije dešavalo.

U sljedećim tabelama prikazan je procenat izlaznosti glasača od 1998. do 2006. godine, u više izbornih ciklusa. Za predsjedničke izbore obrađeni su rezultati iz drugog izbornog kruga, dok su za ostale izborne cikluse obrađeni prvi izborni krugovi. Kod lokalnih izbora uzeta je u obzir izlaznost birača za izbor odbornika u opštinama, i to u drugim izbornim krugovima. Obuhvaćen je i nacionalni referendum organizovan za teritorijalnu organizaciju u jednom krugu glasanja.

	Parlamentar- ni izbori 1998.	Predsjednički izbori 1999.	Lokalni iz- bori 2000.	Parlamentarni izbori 2002.
Makedonija	69,9%	69,06%		71,8%

	Predsjednički izbori 2004.	Referen- dum 2004.	Lokalni iz- bori 2005.	Parlamentarni izbori 2006.
Makedonija	53,84%	26,58%		55,98%

Zemlja Opština	Lokalni izbo- ri 2000.	Lokalni izbori 2005.	Parlamentarni izbori 2006.
Makedonija			55,9%
Veles	52,4%	51,8%	53,5%
Košani	62,3%	66,0%	66,5%
Bitolj	49,8%	42,2%	55,2%
Gostivar	51,1%	44,1%	42,9%
Strumica	70,2%	68,7%	66,7%
Vasilevo	61,3%	69,5%	62,4%
Ilinden	68,3%	79,4%	62,8%
Novaci	57,8%	65,2%	56,5%
Vrapčište	35,8%	46,4%	41,5%
Češinovo –Obleševo	66,7%	79,6%	70,9%
Čaška	65,1%	60,0%	46,9%
Zrnovci	71,1%	65,6%	52,9%
Mogila	52,7%	56,7%	52,1%
Brvenica		62,4%	50,8%
Bosilovo		71,5%	68,1%

### Nacionalni sastav opština i upotreba jezika

U Republici Makedoniji, prema popisu iz 2002. godine, praćena je struktura stanovnika po opštinama i na državnom nivou.

Red. br.	Opštine	Pregled nacionalne pripadnosti stanovništva RM po opštinama							
		Ukupno	Makedonci		Albanci		Turci		
			Broj	%	Broj	%	Broj	%	
	R. Makedonija	2.022.547	1.297.981	64,18	509.083	25,17	77.959	3,85	
1	Aračinovo	11597	596	5,14	10879	93,81	0	0,00	
2	Berovo	13941	13335	95,65	0	0,00	91	0,65	
3	Bitola	95385	84616	88,71	4164	4,37	1.610	1,69	
4	Bogdanci	8707	8093	92,95	2	0,02	54	0,62	
5	Bosilovo	14260	13649	95,72	0	0,00	495	3,47	
6	Brvenica	15855	5949	37,52	9770	61,62	2	0,01	
7	Valandovo	11890	9830	82,67	0	0,00	1.333	11,21	
8	Vasilevo	12122	9958	82,15	0	0,00	2.095	17,28	
9	Vevčani	2433	2419	99,42	3	0,12	0	0,00	
10	Veles	55108	46767	84,86	2299	4,17	1.724	3,13	
11	Vinica	19938	18261	91,59	0	0,00	272	1,36	
12	Vraneštica	1322	1033	78,14	10	0,76	276	20,88	
13	Vrapšište	25399	1041	4,10	21101	83,08	3.134	12,34	
14	Đevđelija	22988	22258	96,82	8	0,03	31	0,13	
15	Gostivar	81042	15877	19,59	54038	66,68	7.991	9,86	
16	Gradsko	3760	2924	77,77	125	3,32	71	1,89	
17	Debar	19542	3911	20,01	11348	58,07	2.684	13,73	
18	Debarca	5507	5324	96,68	153	2,78	2	0,04	
19	Delčevo	17505	16637	95,04	7	0,04	122	0,70	
20	Demir Kapija	4545	3997	87,94	23	0,51	344	7,57	
21	Demir Hisar	9497	9179	96,65	232	2,44	35	0,37	
22	Dojran	3426	2641	77,09	17	0,50	402	11,73	
23	Dolneni	13568	4871	35,90	3616	26,65	2.597	19,14	
24	Drugovo	3249	2784	85,69	155	4,77	292	8,99	

Romi		Vlasi		Srbi		Bošnjaci		Ostali		
Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	
53.879	2,66	9.695	0,48	35.939	1,78	17.018	0,84	20.993	1,04	
0	0,00	1	0,01	10	0,09	65	0,56	46	0,40	
459	3,29	6	0,04	20	0,14	3	0,02	27	0,19	
2.613	2,74	1.270	1,33	541	0,57	21	0,02	550	0,58	
1	0,01	5	0,06	525	6,03	0	0,00	27	0,31	
24	0,17	0	0,00	8	0,06	0	0,00	84	0,59	
0	0,00	0	0,00	78	0,49	1	0,01	55	0,35	
32	0,27	1	0,01	639	5,37	1	0,01	54	0,45	
5	0,04	1	0,01	4	0,03	1	0,01	58	0,48	
0	0,00	1	0,04	3	0,12	0	0,00	7	0,29	
800	1,45	343	0,62	540	0,98	2.406	4,37	229	0,42	
1.230	6,17	121	0,61	32	0,16	0	0,00	22	0,11	
0	0,00	0	0,00	2	0,15	0	0,00	1	0,08	
0	0,00	0	0,00	4	0,02	8	0,03	111	0,44	
13	0,06	214	0,93	367	1,60	5	0,02	92	0,40	
2.237	2,76	15	0,02	160	0,20	39	0,05	685	0,85	
127	3,38	0	0,00	23	0,61	465	12,37	25	0,66	
1.080	5,53	2	0,01	22	0,11	3	0,02	492	2,52	
0	0,00	1	0,02	8	0,15	0	0,00	19	0,35	
651	3,72	4	0,02	35	0,20	0	0,00	49	0,28	
16	0,35	0	0,00	132	2,90	1	0,02	32	0,70	
11	0,12	7	0,07	13	0,14	2	0,02	18	0,19	
59	1,72	3	0,09	277	8,09	2	0,06	25	0,73	
13	0,10	0	0,00	16	0,12	2.380	17,54	75	0,55	
1	0,03	0	0,00	8	0,25	0	0,00	9	0,28	

Red. br.	Opštine	Pregled nacionalne pripadnosti stanovništva RM po opštinama							
		Ukupno	Makedonci		Albanci		Turci		
			Broj	%	Broj	%	Broj	%	
25	Želino	24.390	71	0,29	24.195	99,20	2	0,01	
26	Zajas	11.605	211	1,82	11.308	97,44	0	0,00	
27	Zelenikovo	4.077	2.522	61,86	1.206	29,58	1	0,02	
28	Zrnovci	3.264	3.247	99,48	0	0,00	0	0,00	
29	Ilinden	15.894	13.959	87,83	352	2,21	17	0,11	
30	Jegunovce	10.790	5.963	55,26	4.642	43,02	4	0,04	
31	Kavadarci	38.741	37.499	96,79	2	0,01	167	0,43	
32	Bogovinje	28.997	37	0,13	27.614	95,23	1.183	4,08	
33	Karbinci	4.012	3.200	79,76	0	0,00	728	18,15	
34	Kičevo	30.138	16.140	53,55	9.202	30,53	2.430	8,06	
35	Konče	3.536	3.009	85,10	0	0,00	521	14,73	
36	Kočani	38.092	35.472	93,12	1	0,00	315	0,83	
37	Kratovo	10.441	10.231	97,99	0	0,00	8	0,08	
38	Kriva Palanka	20.820	19.998	96,05	0	0,00	2	0,01	
39	Krivogaštani	6.150	6.126	99,61	0	0,00	0	0,00	
40	Kruševo	9.684	6.081	62,79	2.064	21,31	315	3,25	
41	Kumanovo	105.484	63.746	60,43	27.290	25,87	292	0,28	
42	Lipkovo	27.058	169	0,62	26.360	97,42	0	0,00	
43	Lozovo	2.858	2.471	86,46	35	1,22	157	5,49	
44	Mavrovo i Rostuša	8.618	4.349	50,46	1.483	17,21	2680	31,10	
45	M. Kamenica	8.110	8.055	99,32	0	0,00	0	0,00	
46	Makedon-ski Brod	7.141	6.927	97,00	0	0,00	181	2,53	
47	Mogila	6.710	6.432	95,86	34	0,51	229	3,41	

	Romi		Vlasi		Srbi		Bošnjaci		Ostali	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
	0	0,00	0	0,00	1	0,00	5	0,02	116	0,48
	0	0,00	0	0,00	6	0,05	0	0,00	80	0,69
	92	2,26	1	0,02	45	1,10	191	4,68	19	0,47
	0	0,00	13	0,40	2	0,06	0	0,00	2	0,06
	428	2,69	1	0,01	912	5,74	0	0,00	225	1,42
	41	0,38	0	0,00	109	1,01	1	0,01	30	0,28
	679	1,75	27	0,07	218	0,56	4	0,01	145	0,37
	5	0,02	0	0,00	1	0,00	9	0,03	148	0,51
	2	0,05	54	1,35	12	0,30	0	0,00	16	0,40
	1.630	5,41	76	0,25	86	0,29	7	0,02	567	1,88
	0	0,00	0	0,00	3	0,08	0	0,00	3	0,08
	1.951	5,12	194	0,51	67	0,18	2	0,01	90	0,24
	151	1,45	1	0,01	33	0,32	0	0,00	17	0,16
	668	3,21	3	0,01	103	0,49	2	0,01	44	0,21
	8	0,13	0	0,00	6	0,10	0	0,00	10	0,16
	0	0,00	1.020	10,53	38	0,39	137	1,41	29	0,30
	4.256	4,03	147	0,14	9062	8,59	20	0,02	671	0,64
	0	0,00	1	0,00	370	1,37	6	0,02	152	0,56
	0	0,00	122	4,27	27	0,94	34	1,19	12	0,42
	10	0,12	0	0,00	6	0,07	31	0,36	59	0,68
	14	0,17	0	0,00	24	0,30	8	0,10	9	0,11
	3	0,04	0	0,00	22	0,31	1	0,01	7	0,10
	6	0,09	0	0,00	2	0,03	0	0,00	7	0,10

Red. br.	Opštine	Pregled nacionalne pripadnosti stanovništva RM po opštinama							
		Ukupno	Makedonci		Albanci		Turci		
			Broj	%	Broj	%	Broj	%	
48	Negotino	19.212	17.768	92,48	30	0,16	243	1,26	
49	Novaci	3.549	3.490	98,34	21	0,59	27	0,76	
50	Novo Selo	11.567	11.509	99,50	0	0,00	0	0,00	
51	Oslomej	10.420	110	1,06	10.252	98,39	0	0,00	
52	Ohrid	55.749	47.344	84,92	2.962	5,31	2.268	4,07	
53	Petrovec	8.255	4.246	51,44	1.887	22,86	75	0,91	
54	Pehčevo	5.517	4.737	85,86	0	0,00	357	6,47	
55	Plasnica	4.545	34	0,75	20	0,44	4.446	97,82	
56	Prilep	76.768	70.878	92,33	22	0,03	917	1,19	
57	Probištip	16.193	15.977	98,67	0	0,00	6	0,04	
58	Radoviš	28.244	23.752	84,10	8	0,03	4.061	14,38	
59	Rankovce	4.144	4.058	97,92	0	0,00	0	0,00	
60	Resen	16.825	12.798	76,07	1.536	9,13	1.797	10,68	
61	Rosoman	4.141	3.694	89,21	0	0,00	0	0,00	
62	Sveti Nikole	18.497	18.005	97,34	0	0,00	81	0,44	
63	Sopište	5.656	3.404	60,18	1.942	34,34	243	4,30	
64	Staro Nagoričane	4.840	3.906	80,70	1	0,02	0	0,00	
65	Struga	63.376	20.336	32,09	36.029	56,85	3.628	5,72	
66	Strumica	54.676	50.258	91,92	3	0,01	3.754	6,87	
67	Studeničani	17.246	309	1,79	11.793	68,38	3.285	19,05	
68	Tearce	22.454	2.739	12,20	18.950	84,39	516	2,30	
69	Tetovo	86.580	20.053	23,16	60.886	70,32	1.882	2,17	
70	Centar Župa	6.519	814	12,49	454	6,96	5.226	80,17	
71	Čaška	7.673	4.395	57,28	2.703	35,23	391	5,10	
72	Češinovo	7.490	7.455	99,53	0	0,00	0	0,00	



	Romi		Vlasi		Srbi		Bošnjaci		Ostali	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
	453	2,36	14	0,07	627	3,26	1	0,01	76	0,40
	0	0,00	1	0,03	7	0,20	0	0,00	3	0,08
	3	0,03	0	0,00	25	0,22	2	0,02	28	0,24
	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,01	57	0,55
	69	0,12	323	0,58	366	0,66	29	0,05	2.388	4,28
	134	1,62	0	0,00	415	5,03	1.442	17,47	56	0,68
	390	7,07	2	0,04	12	0,22	0	0,00	19	0,34
	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	45	0,99
	4.433	5,77	17	0,02	172	0,22	86	0,11	243	0,32
	37	0,23	37	0,23	89	0,55	1	0,01	46	0,28
	271	0,96	26	0,09	71	0,25	1	0,00	54	0,19
	57	1,38	0	0,00	18	0,43	0	0,00	11	0,27
	184	1,09	26	0,15	74	0,44	1	0,01	409	2,43
	6	0,14	0	0,00	409	9,88	0	0,00	32	0,77
	72	0,39	238	1,29	71	0,38	1	0,01	29	0,16
	0	0,00	4	0,07	32	0,57	0	0,00	31	0,55
	1	0,02	0	0,00	926	19,13	0	0,00	6	0,12
	116	0,18	656	1,04	106	0,17	103	0,16	2.402	3,79
	147	0,27	3	0,01	185	0,34	6	0,01	320	0,59
	73	0,42	0	0,00	14	0,08	1.662	9,64	110	0,64
	67	0,30	0	0,00	14	0,06	1	0,00	167	0,74
	2.357	2,72	15	0,02	604	0,70	156	0,18	627	0,72
	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	25	0,38
	0	0,00	1	0,01	55	0,72	67	0,87	61	0,79
	0	0,00	30	0,40	4	0,05	0	0,00	1	0,01

Red. br.	Opštine	Pregled nacionalne pripadnosti stanovništva RM po opštinama							
		Ukupno	Makedonci		Albanci		Turci		
			Broj	%	Broj	%	Broj	%	
73	Čučer-Sandevo	8.493	4.019	47,32	1.943	22,88	0	0,00	
74	Štip	47.796	41.670	87,18	12	0,03	1.272	2,66	
75	Aerodrom	72.009	64.391	89,42	1.014	1,41	430	0,60	
76	Butel	37.371	22.553	60,35	10.266	27,47	1.304	3,49	
77	Gazibaba	72.617	53.497	73,67	12.502	17,22	606	0,83	
78	Đorče Petrov	41.634	35.455	85,16	1.597	3,84	368	0,88	
79	Karpoš	59.666	52.810	88,51	1.952	3,27	334	0,56	
80	Kisela Voda	57.236	52.478	91,69	250	0,44	460	0,80	
81	Saraj	35.408	1.377	3,89	32.408	91,53	45	0,13	
82	Centar	45.362	38.778	85,49	1.415	3,12	492	1,08	
83	Čair	64.823	15.628	24,11	36.971	57,03	4.500	6,94	
84	Šuto Orizari	20.800	1.391	6,69	5.516	26,52	56	0,27	

U Ustavu Republike Makedonije i *Zakonu o lokalnoj samoupravi* propisano je da je u opštinama službeni jezik makedonski a pismo ćirilica. U onim opštinama gdje imamo više od 20% građana koji upotrebljavaju drugi jezik, različit od makedonskog jezika i ćirilicnog pisma, u upotrebi su i njihov jezik i pismo. Savjet opština može uvesti i drugi jezik u službenu upotrebu za one zajednice koje su ispod 20% od ukupnog stanovništva u opštini. U ovom trenutku u Republici Makedoniji u 32 opštine, pored makedonskog jezika i ćirilicnog pisma, u upotrebi su jezik i pismo zajednica koje su veće od 20% stanovništva u opštini:

- 28 opština upotrebljava albanski jezik i pismo;
- 4 opština upotrebljavaju turski jezik i pismo;
- 1 opština upotrebljava srpski jezik i pismo;
- 1 opština upotrebljava romski jezik i pismo;
- 1 opština upotrebljava vlaški jezik i pismo.

U onim opštinama gdje imamo ovakav miješan nacionalni sastav stanovništva, određene odluke u opštinskom savjetu donose se tzv. Badinterovom većinom.

Romi		Vlasi		Srbi		Bošnjaci		Ostali		
Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	
23	0,27	16	0,19	2.426	28,56	1	0,01	65	0,77	
2.195	4,59	2.074	4,34	297	0,62	11	0,02	265	0,55	
580	0,81	501	0,70	3.085	4,28	538	0,75	1.470	2,04	
561	1,50	120	0,32	1.041	2,79	970	2,60	556	1,49	
2.082	2,87	236	0,32	2.097	2,89	710	0,98	887	1,22	
1.249	3,00	109	0,26	1.730	4,16	489	1,17	637	1,53	
615	1,03	407	0,68	2.184	3,66	98	0,16	1.266	2,12	
716	1,25	647	1,13	1.426	2,49	425	0,74	834	1,46	
273	0,77	0	0,00	18	0,05	1.120	3,16	167	0,47	
974	2,15	459	1,01	2.037	4,49	108	0,24	1.099	2,42	
3.083	4,76	78	0,12	621	0,96	2.950	4,55	992	1,53	
13.342	64,14	0	0,00	59	0,28	177	0,85	259	1,25	

Propisi koji se odnose na kulturu, upotrebu jezika i pisma koje koristi manje od 20% građana opštine, utvrđivanje i upotreba grba i zastave opštine, usvaja se većinom glasova prisutnih članova savjeta. Pri tome, mora postojati većina glasova prisutnih članova savjeta koji pripadaju zajednici koja nije većinska u opštini. Za imenovanje ulica, trgova i drugih infrastrukturnih objekata takođe se primjenjuje ovo pravilo. Ovo se primjenjuje i u onim opštinama gdje su Makedonci manjina, pri čemu, da bi odluke bile validne, odbornici Makedonci treba da glasaju za odluke koje se donose Badinterovom većinom u opštinskom savjetu.

### Pokazatelji građanske participacije u donošenju odluka u opštinama

Ustav Republike Makedonije predviđa da građani jedinica lokalne samouprave na neposredan način i putem izabranih predstavnika, odlučuju o pitanjima od lokalnog značenja. Neposredni način odlučivanja građana u lokalnoj samoupravi je garantovano ustavno pravo građana Republike Makedonije.

*Zakonom o lokalnoj samoupravi* predviđeno je više oblika neposrednog učešća građana pri procesu donošenja odluka opštinskih organa. Oblici koji se upotrebljavaju za neposredno učešće građana su: građanska inicijativa, skup građana i referendum. Troškovi sprovođenja neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja padaju na teret opštinskog budžeta.

Građani imaju pravo da predlože savjetu opštine da donese određeni akt ili da riješi određeno pitanje iz svoje nadležnosti. Za građanske inicijative koje je pokrenulo 10% upisanih birača u opštini, ili 10% neke mjesne samouprave, savjet opštine je dužan da ih u roku od 90 dana od dana podnošenja postavi na dnevni red sastanka savjeta i da informiše građane o zaključcima koji su doneseni povodom pokrenute građanske inicijative.

Skup građana može se sazvati za područje cijele opštine, ili za područje mjesne samouprave. Skup građana saziva gradonačelnik opštine, na sopstvenu inicijativu, na zahtjev savjeta opštine, ili na zahtjev najmanje 10% upisanih birača opštine, odnosno mjesne samouprave na koju se odnosi određeno pitanje. Organi opštine su dužni da u roku od 90 dana razmotre zaključke donesene na skupu građana i da ih uzmu u obzir pri odlučivanju i donošenju mjera o pitanjima na koja se odnosi sazvani skup građana. Organi opštine su dužni da informišu zainteresovane građane o donijetim odlukama.

Najmoćniji oblik neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja u opštinama je referendum. Građani putem referendumu mogu odlučivati o pitanjima iz nadležnosti opština, kao i o drugim pitanjima od lokalnog značaja. Savjet opštine može raspisati referendum na sopstvenu inicijativu, ili na zahtjev najmanje 20% upisanih birača u opštini. Odluka donesena na referendumu je obavezujuća za savjet opštine lokalne samouprave.

Iz analiziranih 15 opština u posljednje četiri godine, došli smo do sljedećeg zaključka: građani praktikuju sve tri forme neposrednog učešća u procesu odlučivanja u opštini.

Najčešće upotrebljavani modeli za neposredno učešće građana u procesu odlučivanja su: građanska inicijativa i skup građana. Referendum se ne praktikuje puno u procesu odlučivanja, osim u 2004. godini, kada su se organizovali lokalni referendumi povodom teritorijalne organizacije opština u državi.

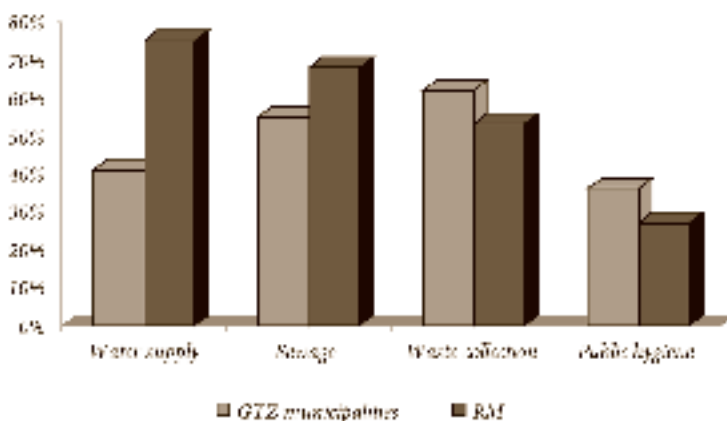
## Kvalitet usluga koje lokalne vlasti isporučuju

U proteklim godinama nema puno istraživanja kvaliteta usluga koje opštine obezbjeđuju građanima. U ovoj publikaciji uzeli bismo u obzir analize kvaliteta usluga koje daju javna komunalna preduzeća u deset opština u Republici Makedoniji, a mi ćemo izdvojiti sljedeće opštine: Kočani, Gostivar, Ilinden i Strumica.

Sprovedena su dva istraživanja kvaliteta usluga koje pružaju opštine, tj. glavna komunalna preduzeća koja su osnovale opštine. Prvo istraživanje je sprovedeno u 2004. godini, a drugo istraživanje u 2006. Prezentovaćemo podatke istraživanja sprovedenog u 2006. godini.

Podaci istraživanja pokazuju da su građani Makedonije u najvećem broju zadovoljni vodosnabdijevanjem (74%), zatim kanalizacijom (68%), skupljanjem otpada (53%), a u najmanjem broju građani su zadovoljni javnom čistoćom (26%). Prosječan broj građana koji su izrazili zadovoljstvo uslugama koje daje JKP, u opštinama obuhvaćenim GTZ-ovim programom, pokazuje da su u najvećem broju tih opština građani najzadovoljniji skupljanjem otpada (62%) što se statistički razlikuje od nacionalnog prosjeka. Na drugom mjestu je kanalizacija sa 55%. Treba uzeti u obzir da ovakav nivo prosjeka određuje stanje u opštini Ilinden, gdje ovaj problem nije riješen. Na trećem mjestu je vodosnabdijevanje (41%), a na četvrtom je javna higijena kojom je zadovoljno 36% građana opština obuhvaćenim GTZ-ovim programom. Ovo je statistički značajno više u odnosu na nacionalni prosjek.

Zadovoljstvo uslugama koje građani dobijaju od JKP.



Zadovoljstvo vodosnabdijevanjem na nivou nacionalnog primjera iznosi 74% zadovoljnih, 12% neopredijeljenih i 14% nezadovoljnih. U opštinama obuhvaćenim GTZ-ovim programom, javnost je podijeljena na zadovoljne i nezadovoljne. Ovo upućuje na potrebu da se sagleda situacija od opštine do opštine, pojedinačno.

Zadovoljstvo građana komunalnim uslugama.

ZADOVOLJNI	Kočani	Kavadarci	Negotino	Ilinden	Gostivar	Kruševo	Radoviš	RM
	%							
Vodosnabdijevanje	45	60	11	70	19	58	69	74
Kanalizacija	58	76	79	0	61	69	69	68
Skupljanje otpada	36	65	60	91	56	64	71	53
Javna čistoća	28	21	43	51	36	21	35	26

Najmanje zadovoljstvo vodosnabdijevanjem je izraženo u Negotinu 11% i Gostivaru 19%. Broj zadovoljnih građana u opštini Ilinden (70%) približava se nacionalnom prosjeku. Kočani (45%) i Kavadarci (60%) su ispod nacionalnog prosjeka. Ovi rezultati ukazuju na to da se prosjek zadovoljstva u opštinama obuhvaćenim GTZ-ovim programom dosta razlikuje od zadovoljstva vodosnabdijevanjem, odnosno da postoji statistički značajna razlika od opštine do opštine.

Što se tiče kanalizacije na nacionalnom nivou, 68% građana su zadovoljni, 14% je neopredijeljeno i 15% je nezadovoljnih građana. Komparacijom između opština obuhvaćenim GTZ-ovim programom i kontrolnih opština, vide se homogeniji i bliži procenti u odnosu na vodosnabdijevanje.

Na nivou opština što se tiče kanalizacije, opština Ilinden predstavlja najspecifičniju opštinu zato što u najvećem broju slučajeva građani ne koriste kanalizaciju. Odatle proizlazi i razlog njihovog nezadovoljstva.

Varijacije u odgovorima postoje i u drugim opštinama. U Negotinu (79%) i Kavadarcima (76%) zadovoljstvo uslugama u vezi s kanalizacijom su iznad

nacionalnog prosjeka, dok u kontrolnim opštinama zadovoljstvo je na nivou ukupnog nacionalnog prosjeka (69%). U manjem broju građani su zadovoljni u Kočanima (58%) i Gostivaru (61%), sa procentom ispod nivoa nacionalnog prosjeka.

U pogledu skupljana otpada u opštini Ilinden je najizraženiji procenat zadovoljnih građana (91%), dok su građani u Kočanima najnezadovoljniji. Iznad nacionalnog prosjeka odgovora bilježe se odgovori građana iz Gostivara (56%), Negotina (60%) i Kavdarca (65%). Nivo zadovoljstva od 53% na nacionalnom nivou određuje relativno niže zadovoljstvo građana iz Skoplja (46%) skupljanjem otpada.

U sferi javne čistoće, kao usluge koju građani dobijaju od JKP, građani su najnezadovoljniji s obzirom na sve druge usluge (vodosnabdijevanje, kanalizacija i skupljane otpada). Veći broj građana u opštinama obuhvaćenim GTZ-ovim programom u odnosu na nacionalni prosjek generalno su zadovoljni. U opštinama obuhvaćenim ovim programom postoji statistički značajna razlika u odgovorima povodom javne čistoće. Na primjer, najzadovoljniji su građani Ilindena (51%), Negotina (42%) i Gostivara (36%). Kočani je na nivou nacionalnog prosjeka sa 28% zadovoljnih građana, dok je u opštini Kavdarci najmanje zadovoljnih (21%).

## ZAKLJUČAK

Na osnovu analiza koje smo dobili u ovom istraživanju o uticaju veličine opštine na sprovođenje zakonskih nadležnosti, svakako možemo zaključiti da u Republici Makedoniji realnost nije u skladu s Ustavom, prema kom sve jedinice lokalne samouprave imaju isti tretman. Najčešće, opštine koje su postojale prije 1996. godine imaju veće finansijske i ljudske resurse, za razliku od opština koje su konstituisane poslije 1996. godine. Područne jedinice centralnih vladinih institucija su koncentrisane u opštinama koje su postojale prije 1996. godine. Građani opština koje su formirane poslije 1996. svoja prava ostvaruju u opštinama gdje su sjedišta ovih područnih jedinica ministarstva i drugih državnih institucija.

Na početku procesa decentralizacije institucije koje su decentralizovane u principu imaju sjedište u opštinama koje su postojale i prije 1996. Tako da se u mnogim opštinama nisu decentralizovale institucije iz oblasti srednjeg obrazovanja, socijalne zaštite, dječjih vrtića, protivpožarne zaštite. Ovim su se realno dovele u neravnopravni položaj takozvane stare i nove opštine, formirane u 1996. godini i rekonstruisane u 2005.

Mogu slobodno da zaključim da je veličina opštine od velikog značaja za mogućnosti realizacije nadležnosti koje su predviđene pozitivnim zakonskim propisima iz oblasti lokalne samouprave. Veće opštine u najvećoj mjeri su u povoljnijem položaju u odnosu na manje i novoformirane opštine prilikom implementacije zakonskih nadležnosti.

Jedno od mogućih primjenljivih rješenja za ovaj problem je uvođenje obaveznih nadležnosti i fakultativnih nadležnosti. Obavezne nadležnosti moraju sprovesti sve opštine, dok će fakultativne nadležnosti sprovesti opštine koje imaju finansijske, ljudske i institucionalne mogućnosti za to.

Drugo rješenje je uvođenje drugog stepena lokalne samouprave, kojim bi se sprovodile nadležnosti za koje ostale opštine nemaju mogućnosti.







Dr Zdravko ZLOKAPA

# NEĆE SE SAMO IZGRADITI

– lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini –



## UVOD

Lokalna samouprava se u Bosni i Hercegovini razvija kroz dva odvojena i u izvjesnoj mjeri različita subsistema – onaj u Republici Srpskoj i onaj u Federaciji BiH. Ovoj tvrdnji ne treba davati vrijednosnu konotaciju i pogotovo je ne treba shvatiti kao jednu diskvalificirajuću političku činjenicu jer BiH nije jedina zemlja u kojoj paralelno postoje i funkcionišu različiti sistemi lokalne samouprave. U tom pogledu stanje u BiH najviše liči na ono u Njemačkoj gdje je lokalna samouprava u nadležnosti saveznih jedinica (*Länder*), koje prema vlastitom nahodanju, spoznajama i iskustvima uspostavljaju sebi odgovarajuće strukture lokalne samouprave i propisuju im nadležnosti. U BiH lokalna samouprava – njeno definisanje i regulisanje svih važnih pitanja u vezi s njom – jeste u isključivoj nadležnosti entiteta pošto, Ustav države BiH ne poznaje institut zajedničkih ili podijeljenih nadležnosti.

Međutim, pošto se entiteti Bosne i Hercegovine međusobno veoma razlikuju, to i lokalna samouprava ima donekle različit tretman u Republici Srpskoj i Federaciji. To se ogleda u različitim nadležnostima koje ustavi i zakoni povjeravaju opštinama kao jedinicama lokalne samouprave, u različitom stepenu u kojem opštine ostvaruju povjerena im ovlaštenja i u različitom odnosu opština sa višim nivoima vlasti.

Sve dovde, čini nam se, teorijski model održava koherenciju i može da objasni razlike između tipova lokalne samouprave koji su uspostavljeni u entitetima. Uostalom, sa teorijskog stanovišta ništa do sada i nije problematično jer u jednoj državi – sa teorijskog stanovišta – i mogu postojati različiti subsistemi lokalne samouprave.

Problemi se pojavljuju na empirijskoj ravni, a ispoljavaju se u tome što lokalna samouprava loše funkcioniše u oba entiteta, što se:

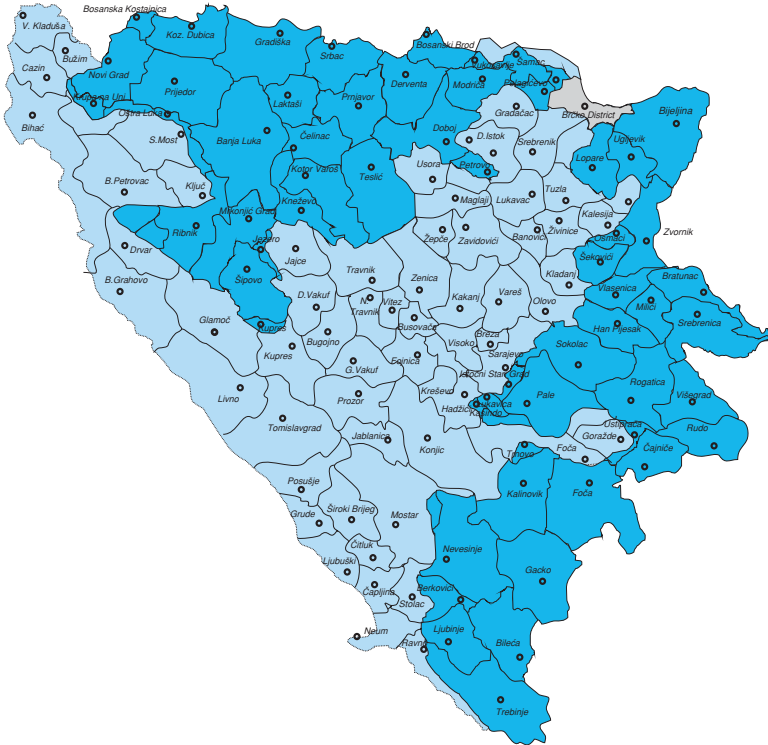
- na *objektivnoj ravni* iskazuje kroz nekvalitetno zadovoljavanje lokalnih potreba,
- na *subjektivnoj ravni* ispoljava kroz nezadovoljstvo građana.

Treba, međutim, uočiti jednu važnu okolnost koja se odnosi na ishodište pomenutih razlika u konceptima lokalne samouprave. Razlike u sistemima lokalne samouprave u entitetima Bosne i Hercegovine nisu nastale kao rezultat istorijskih ili kulturnih razlika, još manje su proistekle iz različitih teorijskih shvatanja lokalne samouprave – one su posljedica političkih okolnosti. O čemu se radi? Objašnjenje koje slijedi je tehničke, a ne političke naravi, iako se bavi veoma osjetljivim političkim pitanjima.

Još jedan važan aspekt ne smije se gubiti iz vida u ovoj raspravi, a to je međunarodnopravni aspekt lokalne samouprave. Zbog suprematije međunarodnog prava nad unutrašnjim ni *Ländern* Savezne Republike Njemačke, ni entiteti Bosne i Hercegovine nisu baš posve slobodni u modelovanju lokalne samouprave. Sve države koje su potpisale *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi* dužne su da se pridržavaju njenih odredaba. A ova povelja, kao što je poznato, ne sadrži precizan model, već samo opšta načela lokalne samouprave koja su dovoljno široka da zemlje potpisnice izgrade nacionalno prepoznatljive i specifične modele lokalne samouprave, koji će ipak uvažavati iste demokratske principe, odnosno učiniti zakonitim ono što se danas smatra *standardom* u ovoj oblasti.

## ENTITETI, KANTONI, OPŠTINE...

Za početak, moramo objasniti političko-teritorijalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine i strukturu entiteta, pošto to utiče na uspostavljanje lokalne samouprave i na njeno funkcionisanje.



Bosna i Hercegovina je složena država sastavljena od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Sa svojih 51.209 km<sup>2</sup> teritorije, BiH je jedna od najmanjih zemalja u regionu, ali je još uvijek duplo veća od Slovenije ili Makedonije. Prema posljednjem zvaničnom popisu stanovništva iz 1991. godine, BiH je imala 4.354.911 stanovnika. Agencija za statistiku BiH procjenjuje da je broj prisutnih stanovnika u 2005. bio 3.842.537, a publikacija CIA *The World Factbook*, za juli 2007. godine, navodi broj od 4.552.198 stanovnika. Entiteti dijele državnu teritoriju u omjeru 51% : 49%, pri čemu Federaciji BiH pripada veći dio.

### Federacija Bosne i Hercegovine

Federacija Bosne i Hercegovine je, kao što joj se iz imena vidi, složena tvorevina; sastavljena je od 10 kantona (hrvatski naziv je *županija*), čija ustavna priroda nije najjasnija budući da ih Ustav FBiH određuje samo kao federalne jedinice sa jednakim pravima i odgovornostima (Ustav FBiH, I, čl. 1, st. 1 i čl. 2). Važnije od ustavno-pravne prirode kantona jesu nadležnosti koje im Federacija prepušta.

Ona je u svojoj isključivoj nadležnosti zadržala samo deset najvažnijih nadležnosti, devet ih dijeli sa kantonima<sup>1</sup>, a sve ostalo jednom opštom odredbom (generalna presumpcija nadležnosti) prepušta kantonima u nadležnost. U istom članu u kojem kantonima prepušta **sve** nadležnosti koje nije namijenio Federaciji, Ustav ipak izdvaja dvanaest nadležnosti kantona kao predmet njihove „posebne“ pažnje. Ali nigdje se ovdje izričito ne spominje lokalna samouprava, iz čega bi se dalo zaključiti da ju je ustavotvorac uključio u one „sve“ nadležnosti koje se nalaze u isključivoj nadležnosti kantona. Ipak, iako bi onda bilo logično da i svu regulaciju lokalne samouprave prepusti onome u čijoj je ona nadležnosti, tj. kantonima, Federacija se ipak njome bavi posvećujući joj VI poglavlje svoga Ustava. Istina, ovo se poglavlje zove „Opštinske vlasti“ i u njemu se lokalna samouprava spominje samo jednom, i to u članu VI 2 koji kaže da se u opštini ostvaruje lokalna samouprava. Zanimljivo je, međutim, da se ovdje i ne spominju opštinski poslovi ili sadržaj rada lokalnih organa vlasti, već se samo propisuje struktura njihovih organa, način njihovog izbora i tome slično.

Pošto su ustavne formulacije obično vrlo reducirane i detaljno se bave samo ljudskim pravima i organizacijom vlasti, zakonima se šire razrađuje ono što ustav sadrži kao intenciju. Tako je i u slučaju Ustava Federacije BiH i koncepta lokalne samouprave koji on sadrži. Sve ili skoro sve je prepušteno zakonu. Federacija BiH je od svog nastanka u dva navrata donosila zakon kojim su regulisani odnosi u lokalnoj samoupravi. Iako se propis iz 1995. godine zvao *Zakon o osnovama lokalne samouprave* (Sl. novine FBiH, 6/95), a onaj iz 2006. *Zakon o principima lokalne samouprave* (Sl. novine FBiH, 49/06), u oba slučaja ti su zakoni sadržavali mnogo više od „osnova“ i „principa“ – zapravo su toliko detaljno regulisali ovu oblast da kantonalni propisi nisu imali šta da „razrađuju“, već su uglavnom

<sup>1</sup> U glavi III, čl. 1 Ustava FBiH kaže: „U isključivoj nadležnosti Federacije su: a) vođenje vanjskih poslova; b) organiziranje i vođenje odbrane Federacije i zaštita njenih granica, uključujući ustanovljene zajedničke komande armijskih snaga Federacije, nadzor nad vojnom proizvodnjom i zaključivanje vojnih sporazuma; c) državljanstvo; d) utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu i politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou; e) uređivanje trgovine, uključujući carine, međunarodnu trgovinu i finansije, trgovinu unutar Federacije, prava industrijskog vlasništva, standardizaciju proizvoda, papire od vrijednosti i komunikacije; f) uređivanje finansija i finansijskih institucija, uključujući uspostavljanje i kontrolu monete Federacije, utvrđivanje monetarne i fiskalne politike, i osnivanje centralne banke; g) suzbijanje međunarodnog i međukantonalnog kriminala, posebno terorizma, neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala kao i saradnju sa Interpolom; h) dodjela elektronskih frekvencija za radio, televiziju i za ostale potrebe; i) utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona i osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture; j) finansiranje djelatnosti federalnih vlasti i ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili na druge načine.“

Član 2. Ustava FBiH propisuje: „Federalna vlast i kantoni nadležni su za: a) jamčenje i provođenje ljudskih prava; b) zdravstvo; c) politiku zaštite čovjekove okoline; d) komunikacijsku i transportnu infrastrukturu; e) socijalnu politiku; f) provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu; g) imigraciju i azil; h) turizam; i) korištenje prirodnih bogatstava.“

doslovno preuzimali njihove odredbe. Ali bez obzira na nomotehničke nedostatke zakonodavstva, uočljivo je da su propisi o lokalnoj samoupravi u Federaciji tokom ovog perioda evoluirali i to u pozitivnom smislu:

- prihvaćeno je moderno evropsko shvatanje lokalne samouprave (ne kao ličnog prava građana, već kao prava lokalnih organa da upravljaju dijelom lokalnih poslova u interesu lokalnog stanovništva);
- u monotipnu strukturu lokalne samouprave, pored opštine, uvodi se i grad kao jedinica lokalne samouprave;
- postepeno se proširuju nadležnosti opština;
- promijenjen je način izbora načelnika (sada ga biraju neposredno građani, a ranije ga je biralo opštinsko vijeće), itd.

Čini se da je najveći napredak u modernizaciji lokalne samouprave postignut proširivanjem nadležnosti lokalnih jedinica. Prema sada važećem federalnom *Zakonu*, onom iz 2006. godine, nadležnosti jedinica lokalne samouprave uopšte nisu tako skućene i skromne kao što bi se dalo naslutiti iz ustavnih odredaba.<sup>2</sup> Prema ovom zakonu, jedinice lokalne samouprave imaju dvije vrste nadležnosti, shodno klasifikaciji uobičajenoj u nauci o javnoj upravi:

- a) prvu grupu čine tzv. *samoupravne ili izvorne nadležnosti*, i tu možemo svrstati sve one poslove koji su zakonom povjereni jedinicama lokalne samouprave da ih one obavljaju kao svoje originerne poslove. Ovdje svakako pripadaju i poslovi koje same jedinice lokalne samouprave ustanove kao svoje nadležnosti trudeći se da budu na usluzi građanima.<sup>3</sup> Treba svakako imati na umu da se spisak izvornih nadležnosti može proširivati i skraćivati jer se ovdje ne radi ni o kakvim poslovima koji „prirodno“ pripadaju lokalnim jedinicama, već o poslovima koje zakon i opštinski statut ustanovljavaju kao njihove izvorne nadležnosti. To znači da se izvorni djelokrug može razlikovati od zemlje do zemlje, ali i u istoj zemlji lokalnim zajednicama se u različitim periodima može povjeravati različit obim „izvornih“ poslova zavisno od stepena centralizovanosti političkog sistema, razvijenosti lokalnih zajednica itd. Kod poslova izvorne nadležnosti važno

<sup>2</sup> To se vidi već po obimu člana 8. kojim je regulisan njihov samoupravni djelokrug. Naime, od 4.130 riječi, koliko je zakonodavcu trebalo da normira čitavu oblast, samo na jedan član koji sadrži opis nadležnosti lokalnih zajednica potrošeno je malo više od 500 riječi, dakle osmina čitavog zakona. Vidi: *Zakon o principima lokalne samouprave*, Sl. novine FBiH 49/06.

<sup>3</sup> To ne znači da opština može samoinicijativno preuzeti u svoju nadležnost bilo koji posao za koji ona procijeni da bi ga obavljala bolje od organa koji ga inače obavlja, jer bi to dovelo do pravog haosa u državi. *Zakon* u čl. 8 daje opštini pravo da se, osim poslova datih joj Ustavom i zakonom, može baviti i „svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona“. (istakao Z.Z.)

je to da državni organi jedino mogu kontrolisati da li se lokalne zajednice pridržavaju zakona, ali se ne mogu upuštati u ocjenjivanje svrsishodnosti ili drugih aspekata ovih poslova koji su u potpunosti lokalni.

- b) Drugu grupu sačinjavaju *preneseni, povjereni ili delegirani poslovi*, a to su poslovi koji pripadaju višim nivoima vlasti koji su njihovo obavljanje prenijeli na lokalne zajednice zadržavajući pri tome kontrolu nad zakonitošću, ažurnošću i kvalitetom obavljenog posla.

Nas sada zanimaju samo poslovi iz izvorne nadležnosti lokalnih jedinica, jer oni sačinjavaju najveći dio njihovih poslova. Kasnije ćemo govoriti i o prenesenim poslovima.

Poslove **izvorne nadležnosti**, kako su oni pobrojani u ovom zakonu Federacije, možemo klasifikovati u tri grupe – kao *regulatorne, servisne i evaluativne* nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Ova je podjela vrlo uslovna, a omjer između pojedinih nadležnosti je promjenljiv. Kao što ćemo vidjeti, jedinice lokalne samouprave sve manje se pojavljuju u ulozi neposrednih davalaca različitih usluga, a sve više se pretvaraju u regulatorno-upravljачke institucije. Ovim zakonom jedinicama lokalne samouprave u Federaciji povjerene su brojne nadležnosti za koje se ne može reći da su nevažne ni sa stanovišta građanina-pojedinca niti sa društvenog stanovišta.

Na ovaj aspekt skrećemo pažnju zbog toga što je i među istraživačima, a pogotovo među laicima, uobičajeno poimanje da u raspodjeli nadležnosti ustavotvorac i zakonodavac one najvažnije nadležnosti povjere državi, one manje važne prepuste kantonima, a one najmanje važne – ostave lokalnim jedinicama. Pošto su u ovakvoj podjeli najvažniji poslovi i najunosniji, proizlazi da bi država sebi uvijek ostavljala najisplativije poslove, a opštinama povjeravala one koji slabije pune budžet. Sa stanovišta važnosti pojedinih poslova za građane – istina je drugačija, ali ostaje činjenica da u svakoj konstelaciji država ne ispušta iz svojih ruku kontrolu nad ubiranjem poreza i raspodjelom tako prikupljenih sredstava. Opštinama se dozvoljava da imaju vlastite izvore prihoda – kao što su administrativne takse i lokalne naknade, ali ti izvori prihoda nikada nisu tako izdašni kao oni koje država zadržava za sebe.

Pogledajmo sada kakva ovlaštenja *Zakon* daje jedinicama lokalne samouprave u Federaciji.



1. *Regulatorne nadležnosti* bi, prema našoj klasifikaciji, bile sve one nadležnosti u kojima se lokalna zajednica pretežno pojavljuje u ulozi institucije koja utvrđuje politiku, planira i koordinira, a u ovom slučaju to su sljedeće oblasti i poslovi:
  - osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;
  - donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave te donošenje programa i planova razvoja i stvaranje uslova za privredni razvoj i zapošljavanje;
  - utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje te utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;
  - utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara, utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave te utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja;
  - uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
  - donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
  - raspisivanje referenduma za područje jedinice lokalne samouprave kao i raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave;
  - organizovanje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama i uspostavljanje organizacije mjesne samouprave.
  
2. *Servisne nadležnosti* su one nadležnosti u kojima se opština pojavljuje kao institucija koja pruža neku uslugu stanovništvu ili obezbjeđuje uslove da se određena vrsta usluga može dati. Ovdje smo svrstali sljedeće nadležnosti:
  - uređenje i obezbjeđivanje obavljanja komunalnih djelatnosti (vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda; prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada; održavanje javne čistoće; gradska groblja; lokalni putevi i mostovi; ulična rasvjeta; javna parkirališta i parkovi);
  - organizovanje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza;
  - utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;
  - osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja;

- osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta;
  - organizovanje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;
  - preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;
  - osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;
  - osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;
  - poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;
  - zaštita životinja.
3. *Evaluativnim nadležnostima* smo nazvali one nadležnosti lokalnih jedinica kada su one eksplicitno ovlaštene ovim zakonom da analiziraju i ocjenjuju rad određenih kantonalnih i državnih tijela, organizacija i službi. Istini za volju, posebno isticanje samo nekih od tih poslova može i da začudi zbog toga što svaka lokalna jedinica ima pravo da analizira i ocjenjuje rad svih kantonalnih i državnih organa i da njih i javnost obavještava o tome. *Zakon*, međutim, posebno izdvaja sljedeće slučajeve:
- ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
  - analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja.

Kao što se vidi iz izloženog, zakonodavac je jedinicama lokalne samouprave povjerio mnoga i veoma važna ovlaštenja i povrh toga ovlastio ih da se, osim ovim, imaju pravo baviti i drugim (*Zakon* kaže „svim“) pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njihove nadležnosti niti su dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti. To je posve u skladu s *Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi* kao što je, uostalom, čitav ovaj zakon sročena u skladu s tim evropskim dokumentom koji je ratificirala i BiH.

Uporede li se zakonska rješenja iz 1995. i 2006. godine, vidi se da je koncept lokalne samouprave u Federaciji BiH doživio pozitivan razvoj usvajanjem nekih odlika svojstvenih lokalnoj samoupravi u zemljama Evropske unije. Za sada se može govoriti samo o evoluciji normativnog modela lokalne samouprave. Tek

uvid u stvarno funkcionisanje novih normativnih rješenja može dati odgovor na pitanje da li je taj razvoj samo konceptualan i teorijski ili se odvija i u ravni stvarnih odnosa. Pri tome treba imati u vidu da je novi model lokalne samouprave ozakonjen tek prije godinu dana<sup>4</sup> i da je to suviše kratak period za neke vidljive rezultate; takođe, ne treba zaboraviti da se normativni modeli nikada u potpunosti ne realizuju budući da predstavljaju neku vrstu projekcije na čije ostvarivanje često utiču nepredvidljivi ili nepoznati činioci. Zbog toga i ovaj zakon treba posmatrati samo kao fazu u postepenoj demokratizaciji sada postojeće centralizovane entitetsko-kantonalne strukture i kao priklanjanje modernom konceptu državne vlasti koji podrazumijeva znatniju decentralizaciju.

Pored opština i gradova kao jedinica lokalne samouprave, u Federaciji BiH postoji još jedan nivo vlasti. To su kantoni/županije koji nisu drugi nivo lokalne samouprave, već političko-teritorijalne tvorevine sa izrazitim državnim atributima. Te svoje deformisane državne osobine kantoni naročito snažno ispoljavaju u odnosu na opštine. Iako ustavno-normativni model predviđa da se mnogi poslovi moraju prenijeti sa kantona na opštine (naročito u onim opštinama u kojima većinsko stanovništvo nije iste nacionalnosti kao većinsko stanovništvo kantona), u stvarnosti to se ne dešava. Kantoni mnoga ovlaštenja jednostavno zadržavaju za sebe i ne slijede normativni model.

S druge strane, ustavi nekih kantona sadrže vrlo pronicljive inovacije, kao što je slučaj sa Ustavom Bosansko-podrinjskog kantona Goražde u kojem je predviđeno da „općine na području Kantona mogu imati različite nadležnosti zavisno od globalne politike funkcionisanja i razvoja Kantona, te od ekonomskog, prostornog i drugog položaja pojedinih općina“ (čl. 5). Ustavotvorac se ovdje sreo s problemom postojanja opština koje se međusobno veoma razlikuju po veličini, razvijenosti i upravnom kapacitetu i koje nisu mogle na zadovoljavajući način da obavljaju sve nadležnosti onako kako je to federalni ustav predviđao. Umjesto da normativno uvodi više tipova opština i dodjeljuje im različit djelokrug nadležnosti (i tako još više iskomplikuje ionako složen politički ustroj Federacije), ustavotvorac je problem riješio tako da je višetipnost uveo faktički – kroz mogućnost da opštinama dodjeljuje različit krug ovlaštenja. Jednostavno i efikasno!<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine* objavljen je u Službenim novinama Federacije BiH broj 49/06. od 30. avgusta 2006. godine.

<sup>5</sup> Isticanje dobrih strana ovog rješenja ne umanjuje njegove potencijalno loše strane. Ako se dodjeljivanje opštinskih nadležnosti prepusti izvršnoj vlasti kantona, to nužno navodi na pitanje o nepristrasnosti te vlasti i o njenoj sposobnosti odupiranja pritiscima da se pojedinim opštinama krug njihovih nadležnosti suzi, a drugima proširi. Gubi se nepristrasnost u dodjeljivanju ovlaštenja kakvu garantuje propisana višetipnost koja uključuje postojanje kriterija čijim se ne/ispunjavanjem opštine automatski klasifikuju u pojedine tipove i tako dobijaju odgovarajuća ovlaštenja.

U Federaciji ima 79 opština koje se po mnogo čemu međusobno veoma razlikuju: po veličini teritorije, broju stanovnika, po nivou razvijenosti (kako god je mjerili), po nivou urbanizacije... Logično je očekivati da ove razlike utiču na ostvarivanje opštinskih nadležnosti. Pošto iste razlike postoje i među opštinama u Republici Srpskoj, posljedice ovih razlika ispitaćemo kada izložimo sistem lokalne samouprave u drugom bosanskohercegovačkom entitetu.

## Republika Srpska

Za razliku od Federacije BiH koja je složena političko-teritorijalna zajednica, Republika Srpska je uređena kao unitarna. Sa stanovišta ovog istraživanja, to znači da između jedinica lokalne samouprave (kao najnižeg nivoa vlasti) i entitetske vlasti (kao najviše vlasti u okviru entitetskih granica) ne stoji nikakva međuvlast u vidu kantona, srezova, okruga ili regija<sup>6</sup>. To, takođe, znači da entitetska uprava, u prvom redu ministarstvo zaduženo za lokalnu samoupravu, direktno i bez posrednika komunicira s opštinama i gradovima. To može izgledati kao prednost – ali detaljna analiza pokazuje da ovaj način komuniciranja ne daje uvijek najbolje rezultate.

Naime, u Republici Srpskoj postoje 63 opštine (tačnije: 61 opština i dva grada) i sve one upućuju ka vladi i njenim ministarstvima brojne zahtjeve, traže kontakte, trebaju upute i savjete, lobiraju za razne projekte, moljaku za dodatna sredstva ili ultimativno zahtijevaju ono za što smatraju da su zakinute. To često dovodi do pojave koja se u teoriji komuniciranja zove zagušenjem mreže, a zapravo se – osim o slaboj protočnosti komunikacionih linija – radi o tome da Vlada i njena ministarstva nemaju dovoljno kapaciteta da odgovore na sve zahtjeve koji im se upućuju. Treba, naime, imati na umu da opštine nisu jedine institucije koje se obraćaju Vladi; da su tu još i brojna preduzeća, kontakti sa inostranstvom, nevladine organizacije i brojni drugi subjekti čijim je pritiscima Vlada izložena i s kojima održava stalne ili povremene kontakte. Osim toga, Republika Srpska ima neuobičajen i, sa stanovišta upravne racionalnosti, krajnje nepraktičan oblik

<sup>6</sup> Ovo naglašavam zbog toga što se mogu naći tekstovi u kojima se kaže da je Republika Srpska podijeljena na pet regija – banjolučku, dobojsku, bijeljinsku, sarajevsko-romanijsku i trebinjsku. Međutim, to nije administrativna podjela budući da te privredne regije ne predstavljaju ni političko-teritorijalne jedinice niti su jedinice lokalne samouprave. Čak se i na internet stranici Vijeća ministara BiH može naći rečenica: „Republika Srpska administrativno se dijeli na regije, a zatim i na opštine.“ (<http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanski/bih.php>). Isti je tekst i na internet stranici Ministarstva vanjskih poslova BiH (<http://www.mfa.gov.ba/index.htm>). Na internet stranici Direkcije za evropske integracije izabran je ispravan pristup i dat tačan podatak, ali uz ružnu jezičku neispravnost: „Republika Srpska je administrativno **podjeljena** (istakao Z.Z.) na 62 općine.“ (<http://www.dei.gov.ba/ba/?ID=533>)

teritorije zbog kojeg su pojedina opštinska središta po 300 i 400 km udaljena od republičkog administrativnog centra, a to, zbog loših saobraćajnica, izuzetno otežava komunikaciju između centra i provincije.

Unitarni oblik uređenja zemlje je po svojoj prirodi skloniji centralizmu od federalnog uređenja. Zbog toga ne čudi što je Republika Srpska tek u trećem pokušaju dobila zakon o lokalnoj samoupravi koji donosi izvjesnu decentralizaciju. Primjena novog *Zakona o lokalnoj samoupravi* počela je 1. januara 2005. godine, a prije toga *Zakon* je dobio blagonaklonu ocjenu Savjeta Evrope kao dobar nomotehnički proizvod zakonodavstva RS i kao značajna mjera ovog entiteta na modernizaciji vlastitog političkog koncepta. Međutim, poslije samo jedne godine, tokom koje mnogi aspekti ovog zakona faktički nisu bili ni primijenjeni, Vlada pokušava da ga promijeni smanjivanjem autonomije opština.

Ustav Republike Srpske, koji je pravni osnov za donošenje ovog zakona, sadrži jedan krajnje reduciran koncept lokalne samouprave koji nadležnosti opština svodi na elementarne, uglavnom komunalno-servisne, poslove. Međutim, da ne bi fiksirao stanje lokalne samouprave a njene promjene doveo u potpunu zavisnost od promjena Ustava, ustavotvorac je rješenje našao u opštoj normi da opština, osim izričito pomenutih, „obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine“ (čl. 105. Ustava RS). Ta je mogućnost kasnije obilno korištena tako da danas malo koji zakon u RS ne donosi i neku obavezu za opštine.

To bi moglo izgledati kao napredovanje procesa decentralizacije jer se uglavnom ne radi o povjerenim poslovima, već o izvornim nadležnostima lokalnih jedinica. Kasnije ćemo, međutim, u detaljnoj analizi pokazati da se ovdje radi o simuliranoj decentralizaciji pošto država preko svoje zakonodavne i izvršne funkcije zadržava kontrolu nad većinom opštinskih nadležnosti, čak i onih koje se klasifikuju kao izvorno opštinske i koje ne podliježu ničijoj kontroli, osim one koju vrše organi lokalne samouprave.

*Zakonom o lokalnoj samoupravi* iz 2005. godine, usvojena je uobičajena podjela opštinskih nadležnosti na *samostalne i prenesene nadležnosti*, a one samostalne, koje sačinjavaju najveći dio opštinskih poslova, sistematizovane su jasno i pregledno u dvije grupe – u regulatorno-upravljačke i u uslužne. Nabrojaćemo ih zbog upoređivanja sa rješenjima u federalnom *Zakonu*.

1. Kao *regulatorne radnje i nadležnosti upravljanja opštinom* navedene su:
  - usvajanje programa razvoja opštine;

- usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova;
  - donošenje budžeta i završnog računa budžeta;
  - uređenje i obezbjeđenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora;
  - organizovanje komunalne policije;
  - poslovi inspekcijaskog nadzora, u skladu sa zakonom;
  - upravljanje i raspolaganje imovinom opštine;
  - obrazovanje opštinskih organa, organizacija službi i njihovo uređenje;
  - vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko pravnih poslova, u skladu sa zakonom;
  - naplata, kontrola naplate i prinudna naplata izvornih prihoda opštine;
  - poslovi pravnog zastupanja opštine;
  - obezbjeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa.
2. Na planu *pružanja usluga* opština ima sljedeće nadležnosti:
- obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugoštiteljstva i zaštite okoline;
  - uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda, održavanje globalja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina;
  - osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje;
  - uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija opštine.

Ovako predstavljene opštinske nadležnosti možda i ne izgledaju naročito impresivno onome ko nije detaljno upućen u njihov sadržaj. Pravi obim opštinskih nadležnosti može se sagledati tek kada se one izlože u pojedinostima i kada se predoči šta je sve potrebno za njihovo ostvarivanje. Tek tada se vidi da opštine – naročito urbani centri s razvijenom infrastrukturom i zahtjevnim građanstvom – moraju raspolagati značajnim finansijskim i materijalnim sredstvima i kvalitetnim kadrovskim potencijalom da bi mogle da realizuju sve ono što im zakon daje u nadležnost. Istovremeno, ruralne opštine trebaju velika sredstva da razviju svoju infrastrukturu i zadrže stanovništvo u odljevanju prema gradovima koji nude viši društveni standard i bolje javne usluge.

*Zakon o lokalnoj samoupravi* je opštinske nadležnosti u nekim oblastima razradio do detalja, a u drugima se zadovoljio da se pozove na zakone koji regulišu te oblasti i koji propisuju nadležnosti opština. Zbog toga opštinske službe u svom radu primjenjuju stotine zakona i ta činjenica rječito govori o tome koliko su opštine složene socijalne i političke institucije.<sup>7</sup>

Razlike među opštinama Republike Srpske su ogromne, kao i razlike koje se mogu uočiti među opštinama u Federaciji BiH. Opštine se razlikuju po veličini teritorije, broju stanovnika, po razvijenosti, broju zaposlenih, broju velikih i unosnih preduzeća, po broju učenika, studenata i visokoobrazovanih građana... Neke su opštine veoma razvijene – imaju univerzitete, kliničke centre i bujan kulturni život, a druge su zapuštene i nerazvijene, čak i bez osnovnih i srednjih škola i domova zdravlja, a da se o univerzitetima, pozorištima i drugim kulturnim institucijama i ne govori. Kroz neke opštine prolaze glavni putevi i željeznica, a druge su zabačene i nepristupačne: stanovnicima prvih svijet je na dohvat ruke, stanovnicima drugih sve je daleko. Neke opštine imaju razvijene i brojne službe koje zapošljavaju desetine visokoobrazovanih stručnjaka svih profila; druge zapošljavaju samo po nekoliko ljudi, a i oni nemaju šta da rade. I tako dalje i tome slično.

Ni ustavi ni zakoni o lokalnoj samoupravi Federacije i RS ne uzimaju u obzir ove ogromne razlike između opština pošto je u oba entiteta BiH usvojen koncept tzv. monotipne opštine. To znači da sve opštine imaju iste nadležnosti, tj. treba da obavljaju u principu iste poslove bez obzira što su okolnosti u kojima se njihove aktivnosti odvijaju sasvim različite i bez obzira što same opština raspolažu različitim sredstvima za ispunjavanje svojih obaveza.

Zdravorazumska logika u tome ne vidi nikakav problem; po toj logici opštine će raditi samo ono što mogu da urade sredstvima kojima raspolažu i uradiće onoliko koliko objektivno mogu, po narodnoj mudrosti da se čovjek treba ispružiti koliko mu je pokrivač dugačak.

Ono što zvuči logično u narodnim poslovicama, ne mora biti logično u pravu pošto pravna logika funkcioniše drugačije. Naime, u pravnoj doktrini se smatra da „nadležnost“ nije samo pravo već i obaveza, pa odatle proizlazi da opštine ne mogu da biraju šta će od svojih nadležnosti da izvršavaju, a šta neće. One moraju

<sup>7</sup> Vidi vrlo ilustrativan i koristan pregled eksternih propisa koje opštine u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj koriste u svom radu. Pregled je sačinjen kao dio *Analize stanja lokalne uprave i samouprave u BiH*, koja je dio *Strategije razvoja lokalne samouprave BiH*, projekta koji realizuje EDA, razvojna agencija iz Banje Luke. *Analiza* je sa svim prilogima objavljena u časopisu *Lokalna samouprava*, Sarajevo, broj 5, za maj 2005.

da obave sve što im ustav i zakon stave u nadležnost. Osim toga, pošto ustav i zakoni garantuju građanima određena prava čije zadovoljavanje moraju da obezbijede opštine, građani očekuju da ta svoja prava konzumiraju u punom obimu, a ne djelimično, tj. da zadovoljavanje njihovih potreba za koje je nadležna opština ne zavisi od toga koliko opština ima sredstava ili koliko opštinsko rukovodstvo smatra da je dovoljno.

Tako dolazimo do centralnog problema ove analize koji se može izložiti kroz tri osnovna pitanja koja pokrivaju njegove najvažnije aspekte:

- da li sve opštine ostvaruju svoje ustavne i zakonske nadležnosti?
- ako to čine – u kojem obimu ih izvršavaju?
- ako to ne čine u obimu koji zakon predviđa i potrebe nalažu – zašto ne ostvaruju zakonsku obavezu i kako biraju šta će od nadležnosti realizovati, a šta ne?

Prije nego što pokušamo da odgovorimo na ova pitanja, potrebno je izložiti još neke aspekte lokalne samouprave u BiH: u prvom redu bavićemo se problemom veličine lokalnih zajednica, i to teritorijalnom i demografskom stranom ovog problema, kao i pitanjem razvijenosti lokalnih jedinica. Pošto ovi aspekti lokalne samouprave ne zavise od entitetske pripadnosti opština, ova ćemo pitanja razmatrati zajedno za Federaciju BiH i Republiku Srpsku. Takođe, pokušaćemo da objasnimo zašto je nivo međuopštinske saradnje nizak skoro do nepostojanja, a pozabavićemo se i unutrašnjom demokratijom u bosanskohercegovačkim opštinama ili, tačnije; pitanjem – zašto decentralizacija (pre)staje na nivou opštine, zašto opštine grčevito brane svoje nadležnosti i ne odriču se ni jedne, pa čak ni onih koje ne izvršavaju, ne pomišljajući da bi i mjesne zajednice mogle da se efikasno uključe u sistem vlasti.



## TERITORIJA, STANOVNIŠTVO I RAZVIJENOST

Ovdje se nećemo baviti pitanjem idealne veličine opštinske teritorije – rasprava o tome se već stoljećima vodi u stručnoj javnosti i vjerovatno nikada neće biti završena. Izložićemo samo u čemu je osnovni problem veličine opštinske teritorije posmatran iz ugla opštinskih nadležnosti.

### Ništa nije fiksirano: ni veličina teritorije, ni broj nadležnosti

Broj opština u BiH se stalno smanjuje tokom posljednjih 150 godina, i taj trend se održavao sve do 1995. godine. Pod otomanskim režimom broj opština je bio ogroman – išao je čak do 2.000 jedinica, jer je svako selo predstavljalo opštinu; austro-ugarska uprava je smanjila broj opština na oko 800, a uprava Kraljevine Jugoslavije na oko 400. Pod svim tim režimima opština je bila teritorijalno i demografski mala, a njene nadležnosti su bile skoro simbolične. Tek komunistički režim, sa svojim konceptom komunalnog sistema i svojim shvatanjem opštine kao države u malom, pravi drastičan zaokret i dodjeljuje opštinama veliki broj nadležnosti. Prema tadašnjim istraživanjima opštine su posvećivale između 60% i 80% svojih kapaciteta obavljanju prenesenih poslova, tj. obavljale su skoro isključivo državne poslove. Paralelno s tim išlo je i teritorijalno ukрупnjavanje opština: njihov je broj postepeno sveden na 109, s prosječnom površinom od skoro 500 km<sup>2</sup>. Krajem prošlog stoljeća opštine u BiH su bile, u prosjeku posmatrano, najveće u Evropi.

Promjena političkog sistema krajem osamdesetih godina prošlog vijeka na makronivou uzrokovala je reorganizaciju socijalnih i političkih mikrostruktura. Komunalni sistem zamijenjen je klasičnom lokalnom samoupravom što je, sa stanovišta opštinskih nadležnosti, značilo drastično smanjenje njihovog broja. Opštinama su oduzete sve državne nadležnosti i povjereni su im poslovi od lokalnog značaja. Ipak, po inerciji a ponekad i zato da bi se oslobodili neprijatnih obaveza, viši nivoi vlasti i danas opštinama povjeravaju izvjesne državne poslove.

Smanjenje broja opštinskih nadležnosti nije bilo praćeno odgovarajućim smanjenjem opštinske teritorije. Tako su do danas bosanskohercegovačke opštine ostale u teritorijalnom pogledu veoma velike i s relativno velikim brojem stanovnika.

Klasifikujemo li opštine u bosanskohercegovačkim entitetima po veličini teritorije, dobijamo tabele 1 i 2:

Tabela 1.

Opštine u FBiH po veličini teritorije.

Opis	Razredi	Ukupno
Opštine s površinom do 200 km <sup>2</sup>	13 (do 100 km <sup>2</sup> ) 14 (od 100 do 200 km <sup>2</sup> )	27
Opštine s površinom od 200 do 500 km <sup>2</sup>	17 (od 200 do 300 km <sup>2</sup> ) 15 (od 300 do 400 km <sup>2</sup> ) 4 (od 400 do 500 km <sup>2</sup> )	36
Opštine s površinom većom od 500 km <sup>2</sup>	6 (od 500 do 600 km <sup>2</sup> ) 0 (od 600 do 700 km <sup>2</sup> ) 3 (od 700 do 800 km <sup>2</sup> ) 0 (od 800 do 900 km <sup>2</sup> ) 3 (od 900 do 1000 km <sup>2</sup> ) 3 (veće od 1000 km <sup>2</sup> )	15

Izvor: Vlastita preračunavanja prema podacima Federalnog zavoda za statistiku.

Tabela 2.

Opštine u RS po veličini teritorije.

Opis	Razredi	Ukupno
Opštine s površinom do 200 km <sup>2</sup>	10 (do 100 km <sup>2</sup> ) 10 (od 100 do 200 km <sup>2</sup> )	27
Opštine s površinom od 200 do 500 km <sup>2</sup>	9 (od 200 do 300 km <sup>2</sup> ) 7 (od 300 do 400 km <sup>2</sup> ) 5 (od 400 do 500 km <sup>2</sup> )	36
Opštine s površinom većom od 500 km <sup>2</sup>	5 (od 500 do 600 km <sup>2</sup> ) 6 (od 600 do 700 km <sup>2</sup> ) 3 (od 700 do 800 km <sup>2</sup> ) 4 (od 800 do 900 km <sup>2</sup> ) 0 (od 900 do 1000 km <sup>2</sup> ) 3 (veće od 1000 km <sup>2</sup> )	15

Izvor: Vlastita preračunavanja prema podacima Republičkog zavoda za statistiku.

Bosanskohercegovački stručnjaci za lokalnu samoupravu smatraju da je teritorijalna neujednačenost lokalnih zajednica velika prepreka za ravnomjeran razvoj svakog entiteta ponaosob i zemlje kao cjeline. Ovo se mišljenje argumentira ukazivanjem na ogromne razlike u veličini teritorije između najmanjih i najvećih opština: grad Banja Luka (1.239 km<sup>2</sup>) je 120 puta veći od najmanje opštine u BiH (Doboj-Jug 10 km<sup>2</sup>, Novo Sarajevo 9,9 km<sup>2</sup>) i 53 puta veći od Kasindola (23 km<sup>2</sup>), najmanje opštine u RS; površina Banje Luke jednaka je površini 19 najmanjih bosanskohercegovačkih opština uzetih zajedno, a budžet ovoga grada veći je od zbira budžeta svih drugih većih mjesta u RS.

Međutim, ukazivanje na razlike između ekstrema nije dobar način da se opiše realno stanje; realnost uvijek teži da se ponaša sličnije prosjeku nego krajnostima. To znači da je potrebno ustanoviti kakva je prosječna opština u BiH. Ovaj je, pak, zadatak apsurdan utoliko što „prosječna opština“ ne postoji – to je statistička apstrakcija, ali je nezamjenjiva u traganju za vjerovatnim ishodima razvoja realno postojećih teritorijalnih jedinica. „Prosječna“ opština u Republici Srpskoj ima oko 400 km<sup>2</sup> i 24.110 stanovnika; u Federaciji BiH „prosječna“ opština je nešto manja – ima 331 km<sup>2</sup>, ali je gušće naseljena – ima 29.464 stanovnika. Ostavimo li po strani prosjek i vratimo li se realnim pokazateljima, vidimo da je polovina opština u BiH veća od 300 km<sup>2</sup>; u Republici Srpskoj ove opštine pokrivaju oko 85% teritorije i u njima živi oko 87% stanovništva RS. Drugim riječima, u Republici Srpskoj i u BiH u cjelini apsolutno dominiraju srednje i velike opštine.

Velika opština ne znači i razvijena opština. Prije bi se moglo reći suprotno. Osim Banje Luke i Mostara, sve ostale velike opštine u BiH mogu se svrstati u grupu najsiromašnijih i najnerazvijenijih lokalnih zajednica (Foča, Nevesinje, Drvar, Glamoč, Bosanski Petrovac, Bosansko Grahovo i sl.); velika opština u BiH je zapravo tipično ruralna opština s glavninom društvenog proizvoda iz primarnih djelatnosti. Ove su opštine po pravilu rijetko naseljene, smještene su mimo glavnih saobraćajnica i bez strateškog su značaja za entitet, te su zbog toga zanemarene od svojih centrala i kantona. Njihova rukovodstva ne mogu sama da riješe lokalne razvojne probleme niti znaju da te probleme rješavaju sa drugima. Iako su teritorijalno ogromne, te opštine ne mogu da izađu na kraj ni sa postojećim nadležnostima koje imaju, te njihovo stanovništvo ostaje uskraćeno za kvalitetne javne usluge.

## Malo, manje...

Rečeno je već da je komunalni sistem u BiH prestao s ukрупnjavanjem opština kada je njihov broj sveden na 109. Sada u BiH ima 141 opština, iako nijedan od entiteta nije u međuvremenu izvršio novu administrativno-teritorijalnu podjelu, pa je i podjela Federacije BiH na kantone polazila od opštinskih granica i nije ih mijenjala. Tabele koje slijede pokazuju, međutim, da se i u Federaciji BiH i u RS pojavio znatan broj patuljastih opština koje ranije nisu postojale. O čemu se radi?

Tabela 3.

Deset najmanjih opština u Federaciji BiH.

	Opština	Površina	Broj stanovnika
1.	<b>Bužim</b> (od dijela opštine Bos. Krupa)	130 km <sup>2</sup>	18.300
2.	<b>Čelić</b> (od dijela opštine Lopare)	136 km <sup>2</sup>	15.396
3.	<b>Doboj-Istok</b> (od dijela opštine Doboj)	34 km <sup>2</sup>	10.623
4.	<b>Doboj-Jug</b> (od dijela opštine Doboj)	10 km <sup>2</sup>	4.809
5.	<b>Dobretići</b> (od dijela opštine Skender Vakuf)	59 km <sup>2</sup>	3.243
6.	<b>Domaljevac-Šamac</b> (od dijela opštine Bos. Šamac)	44 km <sup>2</sup>	5.008
7.	<b>Ravno</b> (od dijela opštine Trebinje)	331 km <sup>2</sup>	1.854
8.	<b>Sapna</b> (od dijela opštine Zvornik)	121 km <sup>2</sup>	14.370
9.	<b>Teočak</b> (od dijelova opština Ugljevik i Lopare)	28 km <sup>2</sup>	7.045
10.	<b>Usora</b> (od dijelova opština Tešanj i Doboj)	50 km <sup>2</sup>	7.107
	<b>U K U P N O</b>	<b>943 km<sup>2</sup></b>	<b>87.755</b>

Izvor: Federalni zavod za statistiku

Tabela 4.  
Deset najmanjih opština u Republici Srpskoj.

	OPŠTINA	Površina	Broj stanovnika
1.	<b>Jezero</b> (od dijela opštine Jajce)	65 km <sup>2</sup>	1.306
2.	<b>Kupres</b> (od dijela opštine Kupres)	45 km <sup>2</sup>	478
3.	<b>Osmaci</b> (od dijela opštine Kalesija)	95 km <sup>2</sup>	4.773
4.	<b>Istočna Ilidža</b> (od dijela opštine Ilidža)	23 km <sup>2</sup>	16.665
5.	<b>Istočni Drvar</b> (od dijela opštine Drvar)	84 km <sup>2</sup>	60
6.	<b>Istočni Mostar</b> (od dijela opštine Mostar)	87 km <sup>2</sup>	786
7.	<b>Stari Grad</b> (od dijela opštine Stari Grad)	90 km <sup>2</sup>	3.168
8.	<b>Lukavica</b> (od dijela opštine Novo Sarajevo)	44 km <sup>2</sup>	9.089
9.	<b>Donji Žabar</b> (od dijela opštine Orašje)	49 km <sup>2</sup>	2.894
10.	<b>Vukosavlje</b> (od dijela opštine Odžak)	94 km <sup>2</sup>	5.420
	U K U P N O	676 km <sup>2</sup>	44.639

Radi se o još jednoj od političkih okolnosti specifičnih za BiH. Naime, kada je 1995. godine u sklopu potpisivanja *Dejtonskog mirovnog sporazuma*, kojim je okončan rat u BiH, povučena i međuentitetska linija razgraničenja, vodilo se računa samo o dvije stvari: da se zadovolji ranije dogovoren omjer raspodjele teritorije 51:49, i da se stvore etnički kompaktne političko-teritorijalne zajednice. Pošto se pri povlačenju entitetske linije nije vodilo računa o granicama opština, *Dejtonski sporazum* je posve poremetio odnose među njima: od nekih su opština otkidani parčiči teritorije koji su ostajali u drugom entitetu; pošto su u velikom broju opštine ipak ostale nedirnutе, tj. onako ogromne kakve su bile i prije, desilo se ono na što smo upozorili – u svakom entitetu postoji po desetak patuljastih opština koje su istovremeno i najsiromašnije opštine u BiH. Po pravilu su uz urbano jezgro opštine ostajali materijalni i kadrovski resursi, pa je ostatak – koji

je pripao drugom entitetu – predstavljao ili samo голу zemlju bez ikakve vrijednosti, ili su potencijalna bogatstva zahtijevala tako velika ulaganja kakva nova siromašna opština nema niti može da stvori.

Budžeti deset ovih najmanjih opština u Republici Srpskoj sabrani zajedno jedva su ravni budžetu jedne po veličini teritorije i broju stanovnika prosječne opštine. Stanovništvo svih deset najmanjih opština u RS broji oko 45.000 duša. Vrlo slični su pokazatelji i za deset najmanjih opština u Federaciji BiH. Drugačije rečeno, dvadeset najmanjih opština u BiH čine samo 3% ukupne teritorije BiH, a njihovo stanovništvo predstavlja oko 3% ukupnog stanovništva države.

Male opštine nisu malene samo teritorijalno i demografski – one su male i po društvenom proizvodu, ali i po kadrovskim i upravnim kapacitetima. Kako sada stvari stoje, rijetko koja od ovih opština ima realnu perspektivu da se razvije u lokalnu zajednicu koja bi mogla da pridobije lojalnost svojih sadašnjih stanovnika i da privuče nove time što će u potpunosti zadovoljavati njihove potrebe za javnim uslugama, stvarati povoljan ambijent za ekonomski razvoj i, uopšte, predstavljati ugodno mjesto za život.

Entitetske vlasti ne pokazuju namjeru da ukinu ove minijaturne opštine i pripoje ih susjednim, razvijenijim lokalnim jedinicama. Zapravo je svaka takva do sada iskazana namjera, motivisana razlozima upravne racionalnosti, nailazila na jak otpor lokalnih opštinskih elita koje po svaku cijenu žele da sačuvaju svoja mini carstva koja vegetiraju na entitetskoj pomoći i koja ne pružaju svojim stanovnicima ni minimum usluga koje se očekuju od lokalne vlasti; u njima, međutim, sasvim lagodno živi lokalna elita. Zapravo, lokalna upravljačka elita vrlo često i ne živi u opštinama u kojima radi, pa i ne osjeća sve tegobe provincijskog života.

Sa teorijskog stanovišta pitanje ukidanja ili opstanka ovih opština ne postavlja se samo kao pitanje ekonomske isplativosti i upravne racionalnosti, već kao pitanje načina kako da se ove opštine izvedu na put samoodrživog razvoja. Ako se uzmu u obzir samo ekonomski i upravni razlozi, svi su argumenti na strani ukidanja najmanjih opština. Sa razvojnog stanovišta posmatrano, ovom jednostavnom rješenju mogu se suprotstaviti bar dva argumenta:

- a) prvi argument kaže da će male opštine, pripoje li se većim opštinama, i u novoj sredini sigurno ostati zanemarene i nerazvijene pošto će se drugoj opštini pridružiti ne kao ravnopravan partner, već kao „siromašni rođak“ koji nikada neće dobiti ravnopravan tretman za zajedničkom trpezom;

- b) drugi argument je socijalno-psihološki: ostave li se da i dalje samostalno postoje, male opštine možda ipak mogu – po logici povećane socijalne aktivnosti koja se vremenom materijalizira u vidu razvojnih efekata – ipak iskočiti iz kruga nerazvijenosti; elementarna pretpostavka za to jeste postojanje formalnih institucionalnih struktura, odnosno opštinske organizacije i njenih mehanizama.

Priponi li se mala opština većoj, ona prva gubi institucionalne uslove razvoja, a druga ne dobija ništa što bi ojačalo njene razvojne mogućnosti. Prva definitivno gubi nadu i perspektivu, druga dobija gladna usta više za svojom inače siromašnom trpezom.

Slabost ovog drugog argumenta je u neizvjesnosti kojom on odiše. Nema nikakve garancije da će se stvari odvijati onako kako on prognozira pošto je razvoj, pa i opštinski razvoj, tako kompleksan proces da su njegovi ishodi krajnje neizvjesni i nepredvidljivi, a postojanje institucionalne strukture samo je jedan od nužnih uslova da do razvoja dođe.

## ŠTA OPŠTINE RADE, A ŠTA NE RADE?

Kao što je već rečeno, zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi ne pravi razliku između opština sa stanovišta njihovih nadležnosti, bez obzira na veličinu i ekonomsku snagu opština, stepen njihove urbaniziranosti i bilo kakvu drugu bitnu karakteristiku. Istini za volju, oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi razlikuju opštine i gradove, ali im daju iste nadležnosti, pa u suštini postoji samo jedan koncept – koncept opštine kao lokalne zajednice u kojoj se odvija lokalna samouprava. Lokalna samouprava je – bar normativno posmatrano – vrlo razuđen koncept na čijoj primjeni Evropska unija veoma insistira u provođenju postepene, ali sve šire decentralizacije. Kao što smo vidjeli, oba entiteta u BiH su veoma centralizovani, s tom razlikom da u Republici Srpskoj ove tendencije teku od centralne entitetske uprave, a u Federaciji BiH izrazit centralizam postoji na nivou kantona. I u jednom i u drugom entitetu opštine imaju približno iste ili vrlo slične nadležnosti, što se vidi iz pregleda priloženog na kraju ovog rada.

Obavljanje opštinskih nadležnosti, bile one regulatorne ili uslužne, zahtijeva znatna sredstva i osposobljene stručne službe. Svakako da obim nadležnosti nije u svim opštinama isti i da zavisi od lokalnih prilika. Rečeno je već da opštine

treba da obavljaju sve nadležnosti koje su im zakonom naložene i da ne mogu birati šta će realizovati a šta neće. Ovo svakako ne treba shvatiti sasvim doslovno – opštine neće ostvarivati one nadležnosti za kojima nema potrebe, ali zakonski standardi ukazuju kada se javlja potreba da se neka opštinska nadležnost aktivira. Prema tome, ne može neka opština odustati od neke javne usluge za kojom postoji potreba, ali ne postoji novac u opštinskoj kasi – iako se upravo to dešava u većini bosanskohercegovačkih sredina. I ne može opština izvršavati neku svoju nadležnost po standardu koji diktiraju sredstva kojima ona raspolaže, već po zakonom propisanom standardu.

Vrlo je teško kvantificirati koliko opština se doslovno pridržava slova zakona i ispunjava svoje nadležnosti onako kako zakon propisuje. Poslije razgovora s načelnicima opština, naš je utisak da većina opština, zapravo ogromna većina, svoj rad prilagođava sredstvima kojima raspolaže i okolnostima „na terenu“. Tako se dešava da i najbogatije i najrazvijenije opštine ne ispunjavaju sve zakonske standarde u pružanju nekih usluga, a one siromašnije i nerazvijenije ne pružaju ih uopšte. I to tako traje već decenijama: opštine su davno sklopile neku vrstu prećutnog sporazuma s nadležnim državnim inspekcijskim organima da tolerišu kršenje izvjesnih propisa pošto opštine objektivno ne mogu da udovolje visokim standardima propisanim zakonom. Svi se alarmiraju tek kada zbog nepostojanja ili nefunkcionisanja nekih službi dođe do kakve nesreće, ekološkog incidenta većih razmjera ili kada je građansko nezadovoljstvo nemoguće prikriti.

Na prvi pogled moglo bi izgledati da opštine samo zbog siromaštva i nedostatka sredstava u budžetu ne izvršavaju svoje nadležnosti onako kako je zakonom propisano. Neizvršavanje nadležnosti zaista je usko povezano sa ekonomskom neuspješnošću opština. U našem smo istraživanju ustanovili da ekonomski uspješne, bogate i razvijene opštine u većoj mjeri izvršavaju svoje nadležnosti, nego što to čine ekonomski neuspješne opštine koje obično zanemaruju svoje obaveze prema građanima. Ekonomski faktori ipak nisu jedini uzrok neostvarivanja opštinskih nadležnosti. Zapravo bi se moglo reći da su ekonomska neuspješnost opština i neizvršavanje nadležnosti samo posljedice čiji se uzroci mogu ugrubo sistematizovati na sljedeći način, uz napomenu da redosljed ne govori nužno o važnosti pojedinih činilaca:

- nedostatak potražnje za pojedinim uslugama;
- nedostatak sredstava da se potrebe zadovolje kada potražnja za pojedinim uslugama postoji;
- ekonomija obima – potražnja postoji, ali je tako niska da bi usluga bila veoma skupa, bez obzira ko je plaća;



- nepreduzetno rukovodstvo;
- nepovoljna socijalna i politička „klima“ u opštini;
- izostanak podrške višeg nivoa državne uprave;
- nisko učešće visokoobrazovanih ljudi u stanovništvu opštine;
- način regrutovanja upravljačke elite;
- nesposobnost za saradnju s okruženjem;
- nekvalitetna lokalna administracija.

Kao što se da razabrati, ovdje su, pored čisto ekonomskih faktora, pobrojana i prilično neuhvatljiva i neopipljiva objašnjenja ekonomske neuspješnosti bosanskohercegovačkih opština i, posljedično, njihovog neizvršavanja nadležnosti koje im je zakon stavio u djelokrug. To je učinjeno zbog toga što se čisto ekonomskim faktorima ne mogu do kraja objasniti takve stvari kao što je decenijsko opstajanje na vrlo niskim stopama rasta, niti se normativnom analizom može objasniti kako je moguće da opštine masovno krše zakonske propise i ne izvršavaju svoje nadležnosti, a država to toleriše. Vjerovatno je u pitanju čitav političko-ekonomski okvir koji je tako podešen da ne podstiče preduzimljivost i kooperativnost, ne nagrađuje uspješnost i kreativnost, niti kažnjava autarhičnost i kršenje zakona.

Najopipljiviji razlog zbog kojeg se opštine selektivno odnose prema ostvarivanju svojih nadležnosti jeste hronični nedostatak sredstava u opštinskim blagajnama. To je posljedica načina finansiranja lokalne samouprave koji se još uvijek ne zasniva na vlastitim izvorima lokalnih jedinica, već na raspodjeli određenih prihoda sa državom. Način raspodjele tih prihoda autoritativno određuje država koja za sebe uzima lavovski dio, a ostatak prepušta opštinama.

Ali nije način određivanja omjera razlog zbog kojeg upozoravamo na način finansiranja lokalne samouprave, već činjenica da nikada nije izvršena realna procjena koliko zaista koštaju pojedine usluge koje pružaju lokalne zajednice. To bi bio logičan put da se dođe do iznosa sredstava koji je lokalnim zajednicama potreban za normalno funkcionisanje, a onda bi se, u skladu s tim, tražio i odgovarajući omjer u raspodjeli prihoda s državom, ili bi se lokalnim jedinicama namjenjivali izvori dovoljno izdašni da zadovolje njihove potrebe. Sadašnji način finansiranja, apsolutno neadekvatan i nepravedan prema ogromnoj većini opština, u neke lokalne jedinice – prevashodno u entitetske i kantonalne centre u kojima su sjedišta profitabilnih kompanija – slijeva ogromna sredstva što tim gradovima, odnosno opštinama omogućuje da imaju predimenzionirane budžete, da plaćaju brojnu administraciju, da odbornike u opštinskim skupštinama plaćaju više nego što zaslužuju za svoj rad – ukratko, da imaju budžete koje ne znaju svrsishodno potrošiti.

## MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

Jedna od najuočljivijih karakteristika sistema lokalne samouprave u BiH jeste posvemašnja orijentacija lokalnih jedinica ka srednjem nivou državnog organizovanja: u RS to je entitetska vlast, u FBiH to su kantoni. U širim razmjerama posmatrano to nije ništa čudno jer u svakoj zemlji lokalne jedinice intenzivno komuniciraju sa državnim i administrativnim centrom zemlje, tj. sa glavnim gradom. U njemu su smještene sve najvažnije državne, privredne i kulturne institucije s kojima opštine razmjenjuju informacije, od kojih traže ili kojima dostavljaju podatke, s kojima sarađuju, spore se, pa čak i sude. U centralizovanim političkim sistemima država ima monopol nad mnogim informacijama i djelatnostima što sve dijelove sistema veže za državni centar i čini zavisnim od njega.

Politički sistem BiH se tradicionalno, već stoljećima, izgrađuje u maniru stroge i dosljedne centralizacije, pa se današnje centralističke tendencije djelimično mogu pripisati toj istorijski naučenoj sklonosti. Iako je sistem radikalno decentralizovan *Dejtonskim sporazumom*, centralizam se ipak zadržao na ključnim tačkama sistema. To su entiteti i kantoni kojima su ustavima date mnoge centralne funkcije i dominantan položaj u odnosu na lokalne jedinice.

Centralizam je koncept koji se u BiH ne održava samo političkim sredstvima, već prije svega ekonomskim i finansijskim. To se dešava u svim siromašnim i nerazvijenim zemljama. U njima lokalne jedinice u velikoj mjeri zavise od pomoći koju dobijaju od države, pa toj vezi s državom podređuju sve druge svoje relacije. A druge relacije koje opština uspostavlja jesu njeni odnosi s građanima i s drugim opštinama. Pošto odnose sa građanima i ne može da reducira ispod jedne logične i funkcionalne granice, opština će – ograničena kadrovski i materijalno – gledati da smanji sve druge troškove. Tako će se ušteda tražiti prije svega u autarkizmu i u prekidanju svih komunikacija sa drugim opštinama. Opštini je najjednostavnije da do maksimuma ojača svoje veze s državom jačanjem vlastitog položaja u centralizovanom sistemu. Većina opština tako i postupa i to se da ustanoviti statistički precizno: mjere li se posjete načelnika opštine glavnom gradu i pojedinim ministarstvima, vodi li se evidencija njegovih telefonskih razgovora s ministrima i vladinim službenicima i, uopšte, kvantificiraju li se načelnikove komunikacije s državom i s ostalim njegovim „okolinama“. Mi nismo imali mogućnost da izvršimo ovako detaljna mjerenja, ali u razgovorima s načelnicima stavljeno nam je do znanja da dobar dio svog načelničkog angažmana potroše upravo na

održavanje službenih i privatnih veza s državom, državnim organima i službenicima.<sup>8</sup> U takvim okolnostima međuopštinska saradnja postaje više izuzetak nego pravilo, iako zakoni o lokalnoj samoupravi RS i FBiH sadrže norme kojima je opštinama omogućeno da se, u interesu boljeg obavljanja lokalnih nadležnosti, povezuju s drugim opštinama.

Istini za volju, postoje primjeri funkcionalnog povezivanja koji svjedoče da do saradnje može doći kada za to postoji konkretan interes. Najčešće je to u oblasti vodosnabdijevanja. Naime, neke opštine u BiH nemaju vlastiti vodovod, pa se prikopčavaju na vodovode susjednih opština koje imaju bogatija izvorišta vode i razuđeniju i protočniju vodovodnu mrežu. Nažalost, i to su tek sporadični slučajevi, pošto većina opština istrajava na izgradnji lokalnog vodovoda što se konačno svede samo na gradsku mrežu, dok seoska naselja moraju da se zadovolje kaptazama i vodom sumnjivog kvaliteta.

Do povezivanja opština ne dolazi skoro uopšte u veoma važnoj oblasti očuvanja okoline, u segmentu regulisanja otpadnih voda i razvoju kanalizacione mreže. Dobar dio opština nema izgrađenu kanalizaciju, a ako ona i postoji nije izgrađena po savremenim tehničkim standardima, već je bez prečišćavanja svedena u najbliže rijeke, iste one na kojima druge, nizvodne opštine podižu fabrike vode za piće. Tako je većina bosanskohercegovačkih rijeka pretvorena u kanalizacione kolektore, a pošto se iz njih napajaju lokalni vodovodi, stvar postaje alarmantna; pogotovo kada se navede još nekoliko podataka: nepoznat broj preduzeća (nepoznat jer o tome nema tačnih podataka, a i mi ovo pišemo na osnovu sporadičnih izvještaja javnih medija) izliva svoje otpadne vode bez prečišćavanja direktno u rijeke, a u vodotokovima završava i dobar dio klaoničkog otpada. Minimalna saradnja između opština u komunalnoj oblasti dala bi brzo rezultate u čistijoj, zdravijoj i ljepšoj okolini.

Da je saradnja ipak moguća potvrđuje nedavni početak rada na uspostavljanju mreže regionalnih deponija, koje će biti bar sanitarne ako i ne budu u potpunosti prerađivale i iskorištavale prikupljeni otpad iz domaćinstava. Međutim, socijalnom istraživaču i ovako dobra vijest može zvučati kao loša zbog toga što je i ova saradnja uspostavljena posredstvom države, a ne neposrednim dogovorom opština. Ova opaska može izgledati kao maliciozno cjepidlačenje, ali zapravo ona to nije. Dobrovoljna saradnja ima mnoge kvalitativne prednosti nad nametnutom

<sup>8</sup> Po svemu sudeći, najveći dio svojih snaga načelnici potroše na unutaropštinske, međupartijske i unutarpartijske borbe za moć i prestiž, u šta ovom prilikom ne možemo ulaziti. U svakom slučaju, više je nego sigurno da su napori za jačanje kapaciteta opštine kao cjeline i za popravljnje kvaliteta usluga koje ona pruža građanima tek na trećem ili četvrtom mjestu ljestvice prioriteta opštinskih načelnika.

kooperacijom i može da izdrži veće naprezanje. Osim toga, visoka spremnost na dobrovoljnu saradnju u jednoj oblasti skoro obavezno se nastavlja i u drugim oblastima, dok se diktirana saradnja ograničava samo na jedno područje, a širi se na druga samo ako država odluči da podstakne saradnju i drugdje.

## DECENTRALIZACIJA SAMO DO NIVOA OPŠTINE!

### A ŠTA JE ISPOD?

Mnogi načelnici protestuju zbog entitetsko-kantonalne centralizacije smatrajući da to u mnogo čemu ograničava razvoj opština, naročito razvijenijih i za razvoj spremnih sredina. Siromašne i nerazvijene opštine, koje inače u potpunosti zavise od državne pomoći, obično se ne bune zbog svog položaja; ako i žele više, one žele da to dobiju iz državne kase jer ne vide odakle bi same namakle sredstva.

Zanimljivo je da – dok se s jedne strane bune zbog vlastite zarobljenosti u hijerarhijskim mrežama – isti načelnici ispoljavaju jednaku mjeru centralizma prema institucijama unutar vlastite opštine. Radi se u prvom redu o njihovom odnosu prema mjesnim zajednicama.

U FBiH mjesne zajednice su po *Zakonu* obavezne, dok je u RS samim opštinama ostavljeno da procijene da li im mjesne zajednice trebaju ili ne. Iza ovih zakonskih rješenja stoji različito shvatanje mjesne samouprave i različit odnos prema mjesnim zajednicama. Moglo bi se reći da će zakonodavac koji želi da razvije lokalnu demokratiju i uključi građane u kreiranje lokalne politike ugraditi mjesne zajednice u samu institucionalnu strukturu opštine; zakonodavcu koji lokalnu samoupravu shvata kao besprijekorno funkcionisanje lokalnih organa vlasti bez neposrednog učešća građana – mjesne zajednice nisu nužno potrebne da bi sistem funkcionisao. Bez obzira na različita zakonska rješenja, mjesne zajednice postoje u većini opština, vjerovatno zato što su se u prethodnom, socijalističkom, periodu pokazale kao korisne i vitalne institucije na koje se narod već navikao, pa bi ih i iz tog razloga bilo popularno ukidati.

Mjesne zajednice obavljaju vrlo korisne poslove za opštinu. To su, u prvom redu, poslovi mobilizacije lokalnog stanovništva na različitim lokalnim aktivnostima i briga za socijalno marginalizirane pojedince i grupe, ukratko organizacija onoga što se danas naziva civilnim društvom. Ipak, mjesne zajednice po pravilu

nemaju odgovarajuću finansijsku i stručnu pomoć centralnih organa opštine. Centralizam postoji na nivou opština jednako kao što postoji na višim nivoima organizacije vlasti. Tipičan primjer za ovu tezu je ponašanje vlasti prilikom izdavanja koncesija. Opštinske vlasti se žale da ih entitet i vlada ne konsultuju prilikom davanja koncesije; kada su uključene u taj proces, opštinske vlasti po pravilu zaborave da u njega uključe i mjesne zajednice. Opštinski centralizam, očito, nije samo stvar loših ili dobrih normativnih rješenja, već i stvar političke kulture i izgrađenosti demokratskih procedura; trebaće više od golih zakonskih normi da se privole opštinska administracija i opštinski načelnici da sarađuju s mjesnim zajednicama tamo gdje one aktivno djeluju ili da podstiču mjesnu samoupravu tamo gdje je nema.

Opštinske uprave se žale da im mjesne zajednice ponekad otežavaju realizaciju lokalnih planova. To se zaista dešava i relativno lako se da objasniti. Naime, opštinska uprava je sklona da svoje aktivnosti provodi ne konsultujući se prethodno sa građanima i mjesnim zajednicama; do toga dolazi zato što administracija misli da uvijek čini dobro građanima i da treba tako da radi, tj. da čini dobre stvari ne pitajući građane jer je ona zadužena za javno dobro, a građani idu za svojim privatnim interesima. Ljudi, međutim, vole da se pitaju i očekuju da će njihovo mišljenje biti uvaženo pa reaguju otporom, apstinencijom, građanskom neposlušnošću ako ih pokušavaju zaobići u demokratskoj proceduri. Statistike pokazuju da je sve manje lokalnih referenduma, zborovi građana se rijetko održavaju, javnim raspravama se odaziva simboličan broj građana. Opštinska vlast zapravo malo komunicira s građanima, a ovi uzvraćaju nepovjerenjem. Krunski dokaz za ovu tezu jeste drastično opadanje izlaska građana na lokalne izbore.

Mjesne zajednice su vrlo korisne i socijalno upotrebljive institucije i bilo bi logično očekivati da ih opštinska uprava uključi u svoje aktivnosti, ali ne kao puke transmisije i potrkala, već kao ravnopravne partnere. Kako sada stvari stoje, glavna prepreka njihovom razgranavanju i širem angažmanu su, pored nedostatka finansijskih sredstava i nevoljnosti lokalne administracije za saradnju s mjesnim zajednicama, i vrlo česta inertnost savjeta mjesnih zajednica, okupiranost prizemnim i primitivnim borbama za vlast, obuzetost strančarenjem i partijskom isključivošću...

## DA LI JE RANO ZA ZAKLJUČAK?

Reforma lokalne samouprave u BiH nije na samom početku, ali je sigurno daleko od kraja. Zbog toga u ovoj oblasti još ništa nije zaključeno i definitivno gotovo. Najveći nedostatak dosadašnjeg toka reformi jeste u tome što su se one odvijale skoro isključivo u normativnoj sferi, popravljanjem starih i donošenjem novih propisa, pa su i najveći rezultati tu ostvareni: slobodno se može reći da u BiH postoji solidno zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi, ali očajno loša lokalna samouprava. Međutim, iako od zakona, ma kako dobri bili, nikada ne treba očekivati previše, to je jedna od rijetkih povoljnih okolnosti koja je na raspolaganju svim socijalnim akterima u tegobnoj tranziciji tokom koje će se i lokalna samouprava mijenjati sa čitavom ostalom društvenom strukturom.






Dr Zdravko ZLOKAPA

# KOMPARATIVNI PREGLED LOKALNE SAMOUPRAVE

– Danska, Slovenija, Hrvatska, Makedonija, BiH –





Na prethodnim stranama izloženo je pet slučajeva funkcionisanja lokalne samouprave u nekoliko evropskih zemalja. Kao što i sam čitalac može uvidjeti, njihov odabir nije bio slučajan. Slovenija, Hrvatska, Makedonija i Bosna i Hercegovina dugo su egzistirale u okviru zajedničke države i bile upućene na izgradnju istog modela lokalne samouprave. Sada, poslije raspada zajedničkog državno-pravnog okvira, njihovi sistemi lokalne samouprave razlikuju se skoro kao da nisu pola vijeka funkcionisali na istim principima. Što se tiče Danske, monarhije sa sjevera Evrope, uvrstili smo je u istraživanje jer je ova zemlja tipičan predstavnik jednog stabilnog i otvorenog društva u kojem je njegov pragmatični način razmišljanja uticao da se sistem lokalne samouprave tokom vremena reformiše na izrazito funkcionalan način. Iako u okviru Evropske unije postoje sistemi lokalne samouprave znatno drugačiji od skandinavskog, ovaj nam se učinio zanimljiv zbog dugotrajnih reformi kroz koje je prolazio i zbog krajnjeg efekta koji su reforme dale. Osim toga, i neke druge skandinavske zemlje slijede sličan obrazac, pa se može desiti da se on proširi i izvan ove geografske zone, kao što se ranije već dešavalo s nekim drugim socijalnim inovacijama<sup>1</sup>. U BiH se takođe nedavno pristupilo reformi sistema lokalne samouprave; istina, ta je reforma na samom

<sup>1</sup> Ne treba smetnuti s uma da i koncept „države blagostanja“ ima svoje začetke i svoje najupornije zagovornike upravo u Skandinaviji, pa se čak i reforma lokalne samouprave može posmatrati kao dio napora ovih zemalja da se ne odustane od tog koncepta, koji su, inače, posljednjih decenija snažno kritikovali britanski i američki konzervativci.

početku, pa je zbog toga zanimljivo pogledati kako to rade drugi – „drugi“ su u ovom slučaju zemlje iz neposrednog okruženja, s kojima BiH ima ponešto slično i zajedničko, i zemlje iz Evropske unije – zajednice država kojoj i BiH želi da se pridruži.

## NADLEŽNOSTI, VIŠE ILI MANJE – OD ČEGA TO ZAVISI?

Političke nauke su odavno uvidjele da se javne usluge kvalitetnije obavljaju ako ih vrši ona vlast koja je građanima najbliža. To je u pravilu lokalna vlast, što svakako ne znači da lokalne vlasti mogu jednako kvalitetno pružati sve vrste usluga. Da bi se kvalitetno izvodile, neke vrste javnih nadležnosti i usluga zahtijevaju teritoriju mnogo veću od opštinske, ili se moraju odnositi na veliki broj lica da bi imale ekonomsko opravdanje itd. Zbog toga se vlast i organizuje u nekoliko nivoa od kojih je svaki zadužen da servisira određene društvene potrebe, odnosno da pruža građanima i preduzećima određenu vrstu usluga.

Ipak, raspodjela nadležnosti između pojedinih nivoa vlasti nije uvijek funkcionalna ni logična, ne zadovoljava razloge ekonomske racionalnosti ni upravne efikasnosti, vrlo često je proizvoljna i ne ide u susret građanima. Do toga najčešće dolazi zbog toga što se raspodjela nadležnosti ne vrši samo po kriterijima objektivne naučne analize i polazeći od interesa onih kojima su usluge namijenjene; političke institucije koje vrše samu raspodjelu nadležnosti nisu neutralne i osim interesa građana i javnog interesa (koji može biti različit od pojedinačnih interesa koji sačinjavaju javnost), itekako uzimaju u obzir i vlastite interese (koji se mogu razlikovati od svih drugih interesa koji su „u igri“). Pod uticajem svih tih činilaca raspodjela nadležnosti često se izvrši tako da izaziva čuđenje i nezadovoljstvo građana.<sup>2</sup>

Ipak, tokom posljednjih pola vijeka u političkoj praksi većine država postalo je uobičajeno da se najnižem nivou vlasti – po pravilu su to opštine – dodjeljuje vrlo sličan krug nadležnosti. To su najčešće poslovi lokalnog karaktera i značaja, poslovi koji se odnose na frekventne potrebe građana i preduzeća, odnosno poslovi bez kojih bi se vrlo teško odvijao svakodnevni život ljudi i poslovanje brojnih organizacija. Već je rečeno da nema poslova ni nadležnosti koje „prirodno“

<sup>2</sup> Najbolja ilustracija za to jeste podatak da u Bosni i Hercegovini samo 1,8% građana vjeruje da odluke lokalnih vlasti odražavaju njihove prioritete. Prema istraživanju koje je radila *Prism Research* za potrebe Svjetske banke: Program izgradnje kapaciteta društvene odgovornosti – Društveni audit lokalne uprave, mart 2007.

pripadaju određenom nivou vlasti; raspodjela nadležnosti je stvar konvencije, trenutno dominantnih stručnih mišljenja i, svakako, stvar odnosa političkih snaga koje odlučuju o tome koji nivo vlasti će šta da radi.

Ipak, raspodjela nadležnosti nije ni sasvim proizvoljna. Iako zakonodavac svake zemlje ima ovlaštenje da raspodjelu nadležnosti po nivoima vlasti izvrši prema vlastitom nahođenju i pri tome načelno nije ničim ograničen, neka ograničenja mu se ipak postavljaju i on ih, ako je razuman i razlošan, mora uzeti u obzir. Što se tiče lokalnog nivoa, ograničavajući faktori su teritorijalna i demografska veličina opština te njihov ekonomski i upravni kapacitet. Naime, svaka nova raspodjela nadležnosti u suštini je preraspodjela jer polazi od nekog zatečenog stanja. Zakonodavac obično ne prekraja iznova lokalne zajednice, već nadležnosti dodjeljuje ili oduzima već postojećim i definisanim opštinama. Moguć je, svakako, i drugačiji pristup – da se prvo definiše šta bi najniži nivo vlasti trebalo da radi i koje nadležnosti da obavlja, a onda, prema tom krugu poslova, određuje se veličina lokalnih jedinica, njihova teritorija, ekonomska snaga i upravni kapacitet. Zapravo, dodjela nadležnosti i određivanje veličine opštine uglavnom se odvija istovremeno pošto zakonodavac – ako se odluči za velike i jake opštine – obično već zna da će im prenijeti i veliki broj nadležnosti; uz male i slabe opštine obično ide i malo nadležnosti. Zbog toga se zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli i zakon o lokalnoj samoupravi donose „u paketu“ kako bi se uskladila rješenja koja oni sadrže<sup>3</sup>.

Što se tiče zemalja iz našeg uzorka, sve su one, osim Bosne i Hercegovine, mijenjale teritoriju svojih lokalnih jedinica i s tim promjenama usklađivale krug njihovih nadležnosti. Pošto su se u Sloveniji i Hrvatskoj odlučili za koncept izrazito malenih lokalnih jedinica, nisu im mogli ni prenijeti mnogo poslova. Opštine se u ovim zemljama bave uglavnom komunalnim problemima i čisto lokalnim stvarima, dok su zahtjevniji poslovi prepušteni državi, srednjem nivou vlasti gdje on postoji ili ih opštine obavljaju zajedno s višim vlastima. Zapravo, iako je spisak njihovih nadležnosti na prvi pogled impozantan, pažljivijom analizom dolazi se do zaključka da su opštine, čak i u obavljanju tzv. izvornih nadležnosti, svedene na puke izvršioce pošto se država potruđi da o svakoj opštinskoj nadležnosti donese poseban zakon u kojem detaljno reguliše materiju, odredi standarde i čak propiše kazne, pa opštinama ne preostaje mnogo prostora za kreativnost i ispoljavanje

<sup>3</sup> Sociologija naselja usvaja stanovište da su ljudi veoma vezani za područje na kojem žive i zbog toga ne preporučuje česte promjene opštinskih granica. Ukoliko se takvoj reformi ipak mora pristupiti, savjetuje se oprezan i postepen pristup i uključivanje građana u postupak stvaranja novih opština. Velika Britanija je upravo iz ovih razloga dugo odlagala reformu svog sistema lokalne samouprave, u Švedskoj je ona potrajala više od pola vijeka, a i u Danskoj se prilično odužila.

lokalnih specifičnosti. U Makedoniji se trgalo za optimalnom veličinom opštine s odgovarajućim nadležnostima, pa se eksperimentisalo i s malim i velikim opštinama da bi se došlo do sadašnjeg broja opština srednje veličine i sa nešto većim brojem nadležnosti. Danska se odlučila da radikalno poveća svoje opštine i dodijeli im širok krug poslova – osim komunalnih, danske opštine imaju i nadležnosti u zdravstvu, obrazovanju, socijalnom staranju... U Bosni i Hercegovini, kao što je rečeno, područja opština nisu mijenjana zakonom; što se nadležnosti tiče, one su u Federaciji BiH znatno smanjene jer je jedan dio poslova koje su ranije obavljale opštine prenesen na kantone, pa je u Federaciji situacija sada sa upravno-administrativnog stanovišta paradoksalna: u tom entitetu postoje velike i mnogoljudne opštine kojima je glavni posao da rješavaju socijalne probleme, održavaju čistoću i pokopavaju svoje mrtve. U Republici Srpskoj opštine imaju veći broj izvornih nadležnosti, ali je, kao u Sloveniji i Hrvatskoj, njihova samostalnost u obavljanju ovih originerno opštinskih poslova samo prividna pošto posebni zakoni vrlo detaljno regulišu šta i kako opština treba da radi.

Rasprava o tome da li je bolja mala ili velika opština, opština s malo nadležnosti ili ona koja ih može obavljati mnogo – vodi se među poznavateljima lokalne samouprave već stoljećima i ne nazire joj se kraj pošto se pojavljuju novi zagovornici svake mogućnosti. U našem uzorku se pojavljuju tri opcije: mala opština s malim brojem nadležnosti (Slovenija, Hrvatska, djelimično Makedonija), velika opština s većim brojem nadležnosti (Danska, djelimično RS) i velika opština s malim brojem nadležnosti (Federacija BiH). Koja kombinacija je najfunkcionalnija vjerovatno ne zavisi samo od odnosa ova dva činioca kojima se mi bavimo, već od velikog broja najrazličitijih faktora i njihovih vrlo specifičnih konstelacija.

## TERITORIJA I LOKALNA SAMOUPRAVA

Posmatrani sistemi lokalne samouprave razlikuju se u mnogo čemu, pa tako i u svom odnosu prema teritoriji. Dok Slovenija i Hrvatska već desetak godina istrajavaju na tendenciji mrvljenja teritorije i smanjivanja područja opštine, za Dansku je karakterističan upravo suprotan trend: već nekoliko decenija ova zemlja sistematski reformiše svoju lokalnu samoupravu i prenosi na nju sve više nadležnosti, što je podrazumijevalo stvaranje teritorijalno krupnijih i demografski snažnijih jedinica. Makedonski trendovi su sličniji onima u Sloveniji i Hrvatskoj, iako usitnjavanje opština nije u ovoj južnoj državi poprimilo tako drastične forme kao u prve dvije zemlje. Što se Bosne i Hercegovine tiče, tu je

došlo do povećanja broja opština, ali ne kao posljedica planiranja prostora i njegovog usklađivanja sa razvojem lokalne samouprave, već kao posljedica krajnje nesmotrenog i politički neodgovornog povlačenja međuentitetske linije; kao što smo već rekli, tom prilikom se nisu poštovala opštinske granice, pa je opštinska teritorija cijepana posve nelogično i nakaradno – otkidani su dijelovi teritorije koji su se potom konstituisali kao nove jedinice lokalne samouprave, iako od samog početka nisu imali uslova za opstanak.

Za sve zemlje iz uzorka, osim Bosne i Hercegovine, može se reći da vrlo dinamično prekravaju svoju teritoriju; u slučaju Danske vidi se svjestan napor u traganju za optimalnom veličinom opštinske teritorije, moglo bi se čak reći da je ovo očit primjer socijalnog inženjeringa na djelu. U Danskoj se pošlo od modela u kojem su dominirale nadležnosti za koje se smatralo da treba da pokrivaju određenu teritoriju, odnosno pošlo se od socijalnih funkcija za koje se tražio optimalan teritorijalni okvir. Drugim riječima, tragalo se za teritorijalnim jedinicama u kojima bi se najbolje, najekonomičnije i najoptimalnije mogle izvršavati određene socijalne i političke nadležnosti. Budući da su postojeće opštine bile isuviše prostorno, ekonomski, demografski i upravno male – prišlo se njihovom prilagođavanju. Iako je administrativna podjela zemlje u nadležnosti centralnih državnih organa koji su novu opštinsku mapu mogli da nacrtaju brzo i naprečac, ipak je podjela teritorije rađena postepeno i relativno polagano, uz poštovanje svih detalja demokratske procedure, kako se u teritorijalnoj prekompoziciji zemlje niko ne bi našao povrijeđen ili oštećen.

I makedonski planeri su bili „u traganju“; vidi se to po dvije teritorijalne podjele – prvo na vrlo malene opštine, a potom na krupnije lokalne jedinice. Čini se da je ovdje, uz razloge ekonomske racionalnosti, trebalo imati i snažno razvijen osjećaj političke pragmatičnosti, pa čak i dopustiti da politika nadvlada u ovoj relaciji; to su zahtijevali vrlo komplikovani i ponekad vrlo zategnuti odnosi između etničkih zajednica u Makedoniji. Teritorijalna podjela je izvršena voljom državne vlasti i uz protivljenje građana, što nas navodi na razmišljanje o njenoj trajnosti i prihvaćenosti u narodu. U svakom slučaju, stiže se utisak da je u pitanju bio strogo kontrolisan proces u kojem su političari znali da postave ciljeve, a planeri su znali kako da do njih dođu.

Reforme lokalne samouprave u Sloveniji i Hrvatskoj, naročito reforme teritorijalnog segmenta, rukovodile su se istim principima i dale slične rezultate. Zajedničko im je ishodište u tome što se u oba slučaja sistem zasniva na izrazito malim teritorijalnim jedinicama. To je dovelo do osnivanja ogromnog broja

lokalnih jedinica – u Sloveniji nešto preko 200, a u Hrvatskoj preko 400, koje zbog svojih skromnih ekonomskih i upravnih kapaciteta mogu da preuzmu i izvršavaju tek manji broj nadležnosti. U Hrvatskoj je funkcionisanje ovako velikog broja opština olakšano postojanjem gradova kao posebne vrste samoupravnih jedinica i uvođenjem srednjeg nivoa vlasti, koji istina nije samoupravni, ali pomaže koordinaciju i izvršava neke upravne nadležnosti. U Sloveniji nema srednjeg nivoa, pa su opštine okrenute ka zajedničkom upravnom državnom centru i međusobnoj saradnji.

Ovakvo razbijanje teritorijalnog sistema na velik broj samoupravnih lokalnih jedinica može imati svoje sasvim racionalne argumente: logično je forsirati male teritorijalne zajednice ukoliko se želi razviti neposredna demokratija, bliski odnosi među ljudima, visok stepen unutargrupne solidarnosti i identifikacije sa lokalnom zajednicom i tome slično. Istinska demokratija može, po nekim mišljenjima, istinski funkcionisati samo u malim zajednicama, pa se zbog toga lokalna samouprava i naziva „osnovnom školom demokratije“.

Razbijanje državne teritorije na veliki broj teritorijalno, ekonomski i demografski malih jedinica osim dobrih strana ima i velike nedostatke. Takve zajednice vrlo brzo dostignu svoje razvojne granice jer su zbog malog ekonomskog kapaciteta nesposobne za bilo kakva značajnija pregruća; veliki broj ovih jedinica se mora oslanjati na državu, što nju opterećuje a njih čini zavisnim; male zajednice mnogo lakše od velikih podlegnu neformalnim uticajima vaninstitucionalne moći – sasvim je realno očekivati da minijaturnim opštinama, poslije izvjesnog vremena, ovladaju dobro organizovane klike ili stranačke ispostave i sve lokalne aktivnosti podrede svojim interesima; postojanje velikog broja malih opština čini svaku od njih pojedinačno i sve zajedno nemoćnim u odnosu na državu – njenom moćnom i jedinstveno upravljanim aparatu one ne mogu da suprotstave ni približno efikasnu vlastitu organizaciju.

U ovom društvu zemalja koje dinamično mijenjaju svoju teritorijalnu organizaciju, Bosna i Hercegovina predstavlja sasvim specifičan slučaj. Teritorija pojedinih opština promijenjena je mirovnim sporazumom igrom slučaja i posve stihijski, a od tada s političke razine nije došao nikakav suvisao prijedlog o teritorijalnoj transformaciji lokalne samouprave. Opštine, iako u pravilu vrlo velike i mnogoljudne, ponašaju se na način svojstven malim socijalnim kolektivitetima – autarhične su, zatvorene u sebe i nesklone saradnji. U najvećem broju siromašne i ekonomski na rubu opstanka, opštine ipak suštinski ne ugrožava ova privremena i prolazna involucija; čini se da mnogo veću opasnost predstavljaju njihova

vlastita rukovodstva koja su provincijalna i autistična i koja mnogim opštinama upravljaju idući isključivo za ličnim interesima. Ali najveću opasnost za opštine predstavljaju entitetska rukovodstva koja, zapletena u beskrajne političke svade oko preuređenja zajedničkog državnog okvira, posve zanemaruju razvoj ili ga u potpunosti podređuju političkim interesima. Na državnoj i entitetskoj ravni ne postoji strateški dokument posvećen razvoju lokalne samouprave, a svaki razgovor o teritorijalnom prestrukturiranju dobija teške političke i nacionalne konotacije. Zbog toga su nevladine organizacije jedine koje se istinski bave razvojem lokalne samouprave, ali su one bez realne moći da bilo šta suštinski promijene.

## LOKALNI IZBORI I STRUKTURA

### LOKALNIH ORGANA VLASTI

Pored velikih razlika između zemalja u uzorku (bogate – siromašne; stare liberalne demokratije – postsocijalističke tranzicione zemlje; razvijene – srednje razvijene – izrazito nerazvijene; mirne i prosperitetne zemlje – konfliktne zemlje; itd.), u sistemu lokalne samouprave one su usvojile neka vrlo slična rješenja. Čini se da je najveća sličnost u načinu izbora odbornika lokalnih skupština i načelnika opštine.

Izbori za načelnika su u svim posmatranim zemljama neposredni, što je i evropski trend. Za razliku od drugih zemalja iz uzorka, u BiH su učestali i opozivi načelnika, što je u RS odmah izazvalo reakciju u formi prijedloga da se izmjenama zakona oteža procedura smjene prvog opštinskog funkcionera. Način izbora opštinskog parlamenta takođe kao da je unificiran jer su u svim zemljama prihvaćeni proporcionalni izbori lokalnog predstavničkog tijela (u Sloveniji se samo opštinske skupštine s malim brojem članova biraju po većinskom principu). Načelnik i skupština opštine postoje u svim opštinama kao obavezni organi, s tim da u nekim zemljama postoje i nadzorni odbori. Zanimljivo je da je u RS izbor nadzornog odbora u opštini samo zakonska mogućnost, a ne obaveza, i da je tek nekolicina opština ovu opciju ugradila u svoje statute. I tamo gdje je u RS postojao, nadzorni odbor nije reagovao na nepravilnosti u radu opštinskih organa, čak i kada su na njih ukazivali građani i mediji ili kada je opštinskom načelniku suđeno zbog zloupotreba.

Institucionalna struktura lokalnih zajednica je, kao što se može vidjeti iz autorskih priloga, veoma slična u svih pet zemalja u uzorku. Unatoč tome, ove zajednice

funkcionišu na posve različite načine, razvijaju se različitom dinamikom, čini se da postavljaju različite ciljeve i, shodno tome, idu ka njima raznim putevima. Tvrdnja da identična institucionalna struktura u različitim sredinama funkcionije kao da je u pitanju posve drugačiji institucionalni sklop, još samo laicima djeluje iznenađujuće. Razne neopipljive i neuhvatljive socijalne i kulturne okolnosti mogu u potpunosti da izmijene način funkcionisanja identičnih političkih institucija. Zbog toga samo preuzimanje golih institucionalnih demokratskih formi, što tranzicione zemlje vrlo intenzivno čine, možda jeste nužan, ali ni u kom slučaju i dovoljan uslov da neka zemlja „uskoči“ u demokratiju. Tranzicija sa autokratije na demokratsko uređenje nije jednostavno „presvlačenje“ institucija i to se najbolje vidi upravo na lokalnom nivou. Drugim riječima, institucije koje su nesumnjivo potrebne da bi demokratija funkcionisala moraju u tranzicionim zemljama imati i neku dodatnu potporu da bi dale rezultate. U mehaničkim analogijama rečeno, mehanizmi koji u razvijenim demokratijama sasvim normalno rade na „obično gorivo“, u tranzicionim zemljama moraju dobiti „super“ da bi uopšte mogli da se pokrenu.

Dodatnu energiju lokalna demokratija teško da može sama iznjedriti. Građani pokazuju malo ili nimalo zanimanja za lokalne javne poslove upravo u onim zemljama u kojima se čini da je to najpotrebnije. Izlaznost na lokalne izbore je u stalnom opadanju, osim u Danskoj i, djelimično, u Sloveniji; apstinencija u pojedinim opštinama u Hrvatskoj iznosi više od dvije trećine birača, a nije mnogo bolje ni u BiH; građani izražavaju apriorno nepovjerenje prema svim kandidatima, a u istraživanjima javnog mnjenja pripisuju najgore osobine javnim ličnostima, i onima u vrhovima države i onima u lokalnim organima vlasti: korumpiranost, nepoštenje, neiskrenost, čak tešku kriminaliziranost. Iako zakoni predviđaju razne oblike neposrednog učešća građana u javnim poslovima, sve te mogućnosti se vrlo malo koriste pa se može reći da se lokalna politika vodi u najužim krugovima lokalne elite i u vrhovima opštinske administracije. Bez ikakvog nadzora i stimulisanja opštom atmosferom u kojoj se ne cijeni poštenje, već se osuđuje onaj ko nije iskoristio „svoju priliku“, politika postaje samo unosno zanimanje bez ikakvih moralnih ograda.

S druge strane, pridobiti građane za javnu stvar i vratiti im povjerenje u politiku mogu samo oni u kojima je javna politika personalizirana – lokalni političari i administracija, svojim poštenim radom i rezultatima koji doprinose boljem životu građana. Više je nego očito da lokalne elite iz nerazvijenijih zemalja imaju šta naučiti od sličnih društvenih grupa u razvijenim zemljama.



## LOKALNE FINANSIJE I TROŠENJE JAVNIH SREDSTAVA

Na prvi pogled može izgledati da je osnovni razlog slabog funkcionisanja lokalne samouprave u nedovoljnim finansijskim sredstvima kojima lokalne zajednice raspolažu. Zaista, u nerazvijenim i siromašnim zemljama jedinice lokalne samouprave dobijaju mnogo manji dio javnih sredstava od onog dijela koji država zadrži za sebe. U našem uzorku drastična je razlika između Danske i ostalih zemalja. U Danskoj se 32% GDP izdvaja za lokalnu samoupravu, dok je u Sloveniji taj procenat 5,06; u Hrvatskoj se 5,16% GDP izdvaja za lokalnu samoupravu, u Makedoniji 1,7% i u BiH – 3,5%<sup>4</sup>. Pri tome, kao što smo vidjeli, nadležnosti lokalnih jedinica ne razlikuju se mnogo po broju i složenosti. S obzirom na manju količinu novca kojom raspolažu, logično je da će lokalne jedinice u siromašnim zemljama u mnogo manjem obimu zadovoljavati potrebe svojih građana, nego što to čine lokalne jedinice bogatih zemalja. Međutim, istu tendenciju zakidanja lokalnih zajednica i lokalne potrošnje primjećujemo i u nekim bogatim i razvijenim zemljama. Država, moglo bi se reći, jednostavno ne može da odoli a da ne zadrži što veći dio javnih sredstava i sama ih usmjerava tamo gdje smatra da su potrebna. Tome nema drugog lijeka nego sredstva lokalnih jedinica učiniti nezavisnim od volje države i upravo tako je i učinjeno u zemljama koje su visoko razvile svoju lokalnu samoupravu.

Međutim, nerazvijene zemlje – pri čemu pod ovim izrazom mislimo na nerazvijenost privrede i demokratije zajedno – osim niske javne potrošnje na lokalnom nivou, često imaju i posve drugačiji problem; radi se o neumjesnom, ponekad nesuvislom razbacivanju njihovih sirotinjskih prihoda, lošem gazdovanju njihovom skromnom imovinom, trošenju javnog novca bez vidljivih rezultata ili na način koji nije u javnom interesu.

Već je bilo riječi o tome da lokalne zajednice mogu da dopadnu pod lošu upravu; lokalno rukovodstvo ponekad svjesno usmjerava javna sredstva u tačno određena privatna preduzeća, preplaćuje usluge koje za račun opštine vrše privatne firme, namješta javne nabavke kako bi na tenderima pobijedile firme koje to objektivno ne zaslužuju, i tu je riječ o klasičnoj zloupotrebi ovlaštenja i o kriminalu. Ali loša uprava znači i nevještu upravu, tj. takvu koja nije dorasla zadatku da

<sup>4</sup> Pri tome treba imati na umu i relativne odnose. Čini se da razlika između Slovenije i BiH nije pretjerano velika jer Slovenija izdvaja 5%, a BiH 3,5%. Međutim, ta razlika postaje mnogo veća kada se uzme u obzir da je u Sloveniji GDP skoro duplo veći od onoga u BiH.

upravlja siromašnom i nerazvijenom lokalnom zajednicom, odnosno opštinom koja se nalazi u dubokoj i hroničnoj krizi – a većina naših opština su upravo takve. Upravljanje (u) kriznim situacijama je posebno umijeće za koje treba imati posebna znanja i nemalo talenta, a većina opštinskih načelnika i njihovih najbližih saradnika nalaze se na tim funkcijama prvi put i zapravo se tek uče zanatu. Opština, koju pored loše ekonomske situacije zadesi i kadrovska nesreća da dobije nevjeste upravljače ili takve koji nisu posvećeni stvari zajednice, nema nikakvih izgleda da popravi svoj položaj. Brzo mijenjanje okolnosti u kojima funkcionišu sva preduzeća i sve političke institucije u tranzicionim zemljama, zahtijeva brze i adekvatne reakcije, a nadasve podrazumijeva spremnost da se mnogo radi i brzo uči. Upravljanje lokalnim zajednicama u zemljama koje su prošle kroz rat i još nisu zaboravile decenije autoritarnog drila nešto je posve drugo od istog posla u „normalnim“ zemljama s demokratskom i mirnodopskom prošlošću. Međutim, nemali broj izabраниh funkcionera svoj izbor shvata kao nagradu za političke usluge koje su napravili svojoj partiji i dobijeni mandat koriste kao priliku za nerad, zgrtanje bogatstva ili uživanje u neodgovornom trošenju javnog novca. Oni koji ozbiljno shvate svoj posao mobiliziraće i druge snage u zajednici u interesu razvoja i opšteg probitka.

Ali čak i politička rukovodstva posvećena javnom interesu susreću se u svom poslu sa brojnim neekonomskim problemima, koji su ponekad teži od onih čisto finansijskih i materijalnih. U prvom redu to je administrativni aparat koji je u lokalnim zajednicama tranzicionih zemalja neadekvatno obrazovan i nedovoljno stručan za poslove koje obavlja. Starosna struktura lokalnih službenika je takođe vrlo nepovoljna – većinu čine sredovječni službenici i oni pred penzijom, što nikako nije dobar preduslov za izvođenje bilo kakvih reformi, uvođenje novih metoda rada i posebno novih načina ponašanja u odnosima sa građanima. U posebno teškom položaju su zemlje kao Bosna i Hercegovina ili Makedonija, u kojima je provincija izrazito nerazvijena i saobraćajno nepovezana, u kojima se još intenzivno odvija preseljavanje sa sela u grad i u kojima, unatoč opštem siromaštvu, život u gradu ipak nudi nekakve mogućnosti rada i socijalne promocije. U takvim zemljama svaka urbana sredina, a posebno glavni grad, kao magnet privlači sve kvalitetne stručnjake, što kadrovski iscrpljuje ostatak zemlje i budi animozitet prema metropoli.

Vrlo nepovoljnu okolnost predstavlja i ustaljen i uobičajen odnos između uprave i građana u tranzicionim zemljama. Ne pojednostavljujući pretjerano, može se reći da je taj odnos tim lošiji što su zemlja i lokalna zajednica nerazvijeniji. Kao što smo vidjeli iz priloga o Danskoj, građani su u toj zemlji zadovoljni kvalitetom

usluga koje dobijaju od svojih opština jer u najvećem broju slučajeva dobijaju upravo ono što očekuju, a ponekad više, brže i bolje. Logična posljedica je osjećaj povjerenja u lokalnu upravu i postojanje tzv. lokalpatriotizma. Iako u tranzicionim zemljama još nema sistematskog i trajnog praćenja zadovoljstva korisnika uslugama koje dobijaju (što je još jedan znak koliko je davaocima usluga, bila to preduzeća ili opštine, stalo do mišljenja građana) postojeća istraživanja nude vrlo sumornu i obeshrabrujuću sliku. Što se BiH tiče, prema nalazima *Prism Research-a*, čak 82% ispitanika vjeruje da odluke lokalnih vlasti nikada ili skoro nikada ne odražavaju njihove prioritete, 80% smatra da lokalne vlasti ne konsultuju građane u definisanju prioriteta razvoja, a samo 1,2% ispitanika smatra da lokalne odluke imaju za cilj da poboljšaju život siromašnih. Povjerenje građana s takvim stavovima u lokalnu i, uopšte, u javnu vlast minimalno je, a svaka reforma će naići na zid nepovjerenja i otpora.

\* \* \*

Ni prethodni mnogo širi tekstovi, a pogotovo ovaj mnogo kraći pregled, ne mogu pružiti odgovor na osnovno pitanje koje vjerovatno postavlja svaki zainteresovani čitalac: a šta je nama činiti? Cilj ove knjige nije da pruži definitivne odgovore, već prije da postavi prava pitanja i ukaže kako su na njih već odgovorili neki drugi. To svakako ne znači da oni pred kojima ta ista pitanja još uvijek stoje treba na njih da odgovore na isti način. Ako se ipak neka pouka može izvući iz uspješnih reformi lokalne samouprave, ona glasi da promjene ne treba uvoditi naprečac i nepromišljeno i da je razvoj nešto što ne trpi skokove i revolucije. Ili ih trpi, ali to poslije skupo naplaćuje.



# PRILOZI

## NADLEŽNOSTI OPŠTINA U BOSNI I HERCEGOVINI

Prilog 1.

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Opština	Opis nadležnosti
<b>Obrazovanje</b>			
Pred-školsko	✓	✓	Ova oblast u nadležnosti je opštine u pogledu osnivanja i finansiranja, a samo djelimično u nadležnosti entiteta u pogledu propisivanja uslova kojima se ova oblast reguliše i finansiranja koje se obavlja putem Javnog fonda dječje zaštite. Nadležnost opštine sprovodi se putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti.
Osnovno	✓	✓	Pretežne nadležnosti ima entitet, a opština vrši neke poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti. (Prati se rad osnovnih škola, utvrđuju područja koja pokrivaju OŠ, daje materijalna pomoć i sl.)
Srednje	✓	✓	Pretežne nadležnosti ima entitet, a opština vrši stručne i upravne poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti, te vrši finansiranje srednjih škola u dijelu materijalnih troškova.
Visoko	✓		Isključive nadležnosti u ovoj oblasti ima entitet.
Obrazovanje odraslih		✓	Ova oblast je u nadležnosti opština, mada se negdje organizuje i vrši i potpuno samostalno.
<b>Opšta uprava</b>			
Javna uprava	✓	✓	Najveći dio poslova u okviru javne uprave odvija se u opštini (Odjeljenja za lokalnu upravu), a dio nadležnosti iz javne uprave vrši entitet preko detaširanih organa (područnih jedinica). Finansiranje javne uprave vrši se iz izvornih sredstava opštine, i iz sredstava koje entitet ostvari na području opštine i procentualno vrati opštini.

Nadležnosti u FBiH				
Kanton	Opština		Opis nadležnosti	
	Dvojna	Isključiva		
		✓	Stvaranje i provođenje politike te donošenje propisa je u nadležnosti kantona. Opština vrši finansiranje.	
	✓		Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.	
	✓		Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.	
	✓		Donošenje propisa i finansiranje je u nadležnosti kantona.	
		✓	Stvaranje politike u vezi sa reguliranjem i osiguranjem javnih službi je u nadležnosti kantona. Opština vrši provođenje i finansiranje.	

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Opština	Opis nadležnosti
Policija	✓		Isključiva nadležnost entiteta.
Pravosuđe	✓		Isključiva nadležnost entiteta.
Civilna zaštita		✓	Nadležnost opštine, Odjeljenja za opštu upravu.
Protiv-požarna zaštita	✓	✓	Nadležnost entiteta (MUP), a finansiranje profesionalne vatrogasne jedinice nadležnost budžeta opštine.
Registar građanskih stanja	✓	✓	Nadležnost opštine, Odjeljenja za opštu upravu. Dio nadležnosti utvrđen je na nivou entiteta. (Ministarstvo za lokalnu samoupravu – prijem i otpust državljanstva, jedinstven matični broj – za sada MUP.)
Registar birača		✓	U nadležnosti opštine, Odjeljenje za opštu upravu.
Statistika	✓		Isključiva nadležnost entiteta, ostvaruje se putem Republičkog zavoda za statistiku i hijerarhijski organizovanih odjeljenja po opštinama, ...
Mjesne zajednice			
Zdravstvena zaštita			
Bolnice	✓		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.
Domovi zdravlja	✓	✓	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i prćenja stanja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti. Finansiranje je u nadležnosti Republičkog javnog fonda zdravstvenog osiguranja, putem regionalnih fondova.



Nadležnosti u FBiH				
Kanton	Opština		Opis nadležnosti	
	Dvojna	Isključiva		
✓			Uspostava i nadzor policije je u nadležnosti kantona.	
	✓		Finansiranje opštinskih sudova, tužilaštava i opštinskih sudova za prekršaje je u nadležnosti kantona. Osnivanje i finansiranje opštinskog pravobranilaštva vrše opštine.	
			✓	Osnivanje i finansiranje odjeljenja CZ-a.
			✓	Finansiranje i zaštita od požara.
			✓	Vođenje evidencije o ličnim stanjima građana, kao što je matična evidencija.
			✓	Vođenje biračkih spiskova.
			✓	Osnivanje i finansiranje.
✓				Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
		✓		Opština ih osniva. Ostalo vrše Federacija i kantoni.

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Opština	Opis nadležnosti
Specijalizovani zavodi	✓		U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.
<b>Socijalna zaštita</b>			
Centri za socijalni rad		✓	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Gerijatrijski centri		✓	U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Crveni krst		✓	Djelimično u nadležnosti entiteta, dio finansiranja, u nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
<b>Kultura, fizička kultura i sport</b>			
Pozorišta	✓	✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti), izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
Muzeji	✓	✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
Biblioteke	✓	✓	U nadležnosti opštine osnivanje i snošenje materijalnih troškova, obezbjeđenje prostora (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti), a plate zaposlenih finansira Republika, izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
Sport i sportski klubovi	✓	✓	Opšte interese u oblasti sporta i sredstva za njihovo ostvarivanje obezbjeđuje entitet. Sportske klubove finansira opština.

Nadležnosti u FBiH			
Kanton	Opština		Opis nadležnosti
	Dvojna	Isključiva	
✓			
		✓	Opština finansira centre za socijalni rad u dijelu materijalnih i drugih davanja. Ostale nadležnosti su podijeljene između Federacije i kantona.
		✓	Finansiranje samo onih koja su od interesa za opštinu.
		✓	Finansiranje samo onih koji su od interesa za opštinu.
		✓	Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.
		✓	Finansiranje samo onih koji su od interesa za opštinu.

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Opština	Opis nadležnosti
Sportske i kulturne dvorane		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Galerije	✓	✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
Druge kulturne institucije	✓	✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika.
<b>Urbanizam, prostorno uređenje i stambena politika</b>			
Urbanističko planiranje		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uređenje).
Geodetsko katastarski i imovinsko-pravni poslovi	✓		U nadležnosti Republike.
Regulaciono planiranje prostornog razvoja		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uređenje).
Upravljanje i održavanje stambenog fonda		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Upravljanje opštinskom imovinom		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).

Nadležnosti u FBiH				
Kanton	Opština		Opis nadležnosti	
	Dvojna	Isključiva		
	✓		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.	
	✓		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.	
	✓		Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.	
				✓
	✓		U nadležnosti opštine je uspostavljanje i održavanje premjera i katastra nekretnina, korištenje i upravljanje građevinskim zemljištem.	
	✓			
	✓			
				✓

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Opština	Opis nadležnosti
Komunalne i druge javne uslužne djelatnosti			
Električna energija	✓		U nadležnosti entiteta, realizuje se u okviru javnog preduzeća od interesa za Republiku.
Vodosnabdijevanje		✓	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Snabdijevanje gasom			
Toplovod		✓	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Sanitacija		✓	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Odvoz smeća		✓	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).
Ceste, putevi, mostovi	✓	✓	U nadležnosti opštine, lokalni i nekategorisani putevi (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove). Nadležnost Republike je za magistralne i regionalne puteve (Javno preduzeće „PUTEVI RS“).
Groblje		✓	U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).

Nadležnosti u FBiH			
Kanton	Opština		Opis nadležnosti
	Dvojna	Isključiva	
✓			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
		✓	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
✓			Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
		✓	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
		✓	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
		✓	Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti.
	✓		Izgradnja, korištenje i održavanje lokalnih puteva, ulica i mostova je u nadležnosti opštine. Regionalni putevi su u nadležnosti kantona, a magistralni putevi su u nadležnosti Federacije.
			✓

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Opština	Opis nadležnosti
<b>Zaštita okoline</b>			
Zaštita prirodne sredine		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja, npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Borba protiv zagađenja		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja, npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
<b>Saobraćaj, transport</b>			
Drumski saobraćaj		✓	U nadležnosti opštine, djelimično povjereno javnim preduzećima, a djelimično privatnim preduzećima. U okviru opštine za funkcionisanje ove oblasti nadležno je Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti.
Željeznički saobraćaj	✓		U nadležnosti entiteta.
Vazdušni saobraćaj – aerodromi	✓		U nadležnosti entiteta.
Vodeni saobraćaj – luke	✓		U nadležnosti entiteta.
<b>Privreda</b>			
Trgovina	✓	✓	Politika trgovine, propisi i uslovi su u nadležnosti entiteta, kao i osnivanje i briga o državnim preduzećima u ovoj oblasti. U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) su registracije i evidencije privatnih radnji iz ove oblasti.



Nadležnosti u FBiH				
Kanton	Opština		Opis nadležnosti	
	Dvojna	Isključiva		
		✓		Provođenje propisa kantona, a opština donosi svoj program.
		✓		Provođenje propisa kantona, a opština donosi svoj program.
			✓	
		✓		Provođenje propisa Federacije i kantona.

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Opština	Opis nadležnosti
Zanatstvo		✓	U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) registracije radnji i evidencije.
Turizam	✓	✓	U nadležnosti entiteta je globalna politika turizma i donošenje propisa. U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je briga o turističkim savezima i registraciji privatnih turističkih agencija.
Ugostiteljstvo	✓	✓	U nadležnosti države je donošenje propisa u ovoj oblasti i osnivanje i briga o državnim preduzećima. U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je registracija i evidencija privatnih radnji.
Poljoprivreda	✓	✓	Dio funkcija je u nadležnosti entiteta, a dio prenesen na opštine (npr. registracija djelatnosti u oblasti poljoprivrede i sl.)
Šumarstvo	✓	✓	U nadležnosti entiteta su državne šume, a privatne u nadležnosti opštine.
Zapošljavanje	✓	✓	U nadležnosti entiteta, realizuje se kroz Republički zavod za zapošljavanje, koji je po hijerarhijskom principu organizovan na području svih opština (filijale). U nadležnosti opštine je ovjera ugovora o zapošljavanju kod privatnih poslodavaca i vođenje evidencija o radu.
Vodoprivreda	✓		
Informisanje			
Javno glasillo – novine	✓	✓	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako ih je osnovala ona, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, i tada ih je osnovala opštine.

Nadležnosti u FBiH				
Kanton	Opština		Opis nadležnosti	
	Dvojna	Isključiva		
			✓	
		✓		Kanton precizira (kantonalne turističke zajednice) politiku i vodi razvoj u ovoj oblasti.
			✓	
✓				
		✓		
✓				Podijeljena nadležnost sa Federacijom.
			✓	Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.

Nadležnost	Nadležnosti u RS		
	RS	Op-ština	Opis nadležnosti
Radio	✓	✓	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako ih je osnovala ona, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu; stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).
Televizija	✓	✓	Mogu biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku i ako ih je osnovala ona; saglasnost za rad se daje na nivou entiteta. Mogu biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).

Nadležnosti u FBiH				
	Kanton	Opština		Opis nadležnosti
		Dvojna	Isključiva	
		✓		
		✓		

## KARAKTERISTIKE ZEMALJA KOJE SU UKLJUČENE U ANALIZU

*Prilog 2.*

	Slovenija	Bosna i Hercegovina
Površina	20.273,0 km <sup>2</sup>	51.066,3 km <sup>2</sup>
Broj stanovnika	2.010.347	3.873. 000
Gustina naseljenosti	99,20	75,84
Distribucija populacije	Urbano (50%), ruralno (50%)	Urbano (43%), ruralno (57%).
Etnička struktura (2001)	Slovenci (93,1%), Srbi (2%), Hrvati (1,8%), Bošnjaci (1,1%), ostali ili neprecizirano (2%)	Bošnjaci (44%), Srbi (31%), Hrvati (17%), ostali ili nepre- cizirano (8%).
Administrativna struk- tura	210 opština	2 entiteta (Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine) i Brčko Distrikt Federacija BiH je podijeljena na 10 kantona, 63 opštine u RS, a 79 opština i grad Sarajevo u FBiH.
Stopa rasta GDP (2005)	4%	5,5%
GDP (PPP) po glavi stanovnika u EUR (2006)	21.800	6.884
GDP po glavi stanov- nika – prosjek EU25 (EU bez Rumunije i Bugarske)	84%	25%
Kompozicija GDP-a	Poljoprivreda (2,3%), industrija (34,1%), usluge (63,6%).	Poljoprivreda (14,2%), indu- strija (30,8%), usluge (55%).

	Hrvatska	Makedonija	Danska
	56.540,0 km <sup>2</sup>	25.713 km <sup>2</sup>	43.090,0 km <sup>2</sup>
	4.442.850	2.022.547	5.430.000
	78,58	78,66	126,02
	Urbano (53,3%), ruralno (46,7%).	Urbano (62%), ruralno (38%).	Urbano (85%), ruralno (15%).
	Hrvati (89,6%), Srbi (4,5%), Bošnjaci (0,47%), Italijani (0,44%), Mađari (0,37%), Albanci (0,34%), Slovenci (0,3%), Romi (0,21%).	Makedonci (64,2%), Albanci (25,2%), Turci (3,8%), Romi (2,7%), Srbi (1,8%), Bošnjaci (0,8%), Vlasi (0,5%), ostalo i neprecizirano (1%).	Skandinavci (većina), Inuiti, stanovnici Farskih ostrva, Nijemci, Turci. Imigranti i njihovi potomci čine 8,5% ukupne populacije.
	20 županija i grad Zagreb, 429 opština i 127 gradova.	85 opština i grad Skoplje (10 opština zajedno).	5 regiona (Hovedstaden, Midtjylland, Nordjylland, Sjaelland, Syddanmark) 98 lokalnih uprava.
	4,3%	4%	3,2%
	13.000	6.800	31.200
	52%	26%	120%
	Poljoprivreda (6,8%), industrija (30,9%), usluge (62,3%).	Poljoprivreda (9%), industrija (29%), usluge (62%).	Poljoprivreda (1,4%), industrija (24,6%), usluge (74%).

	Slovenija	Bosna i Hercegovina	
Udio izdataka za lokalnu samoupravu u odnosu na GDP (2003)	5,06%	3,5%	
Vrsta političkog sistema	Parlamentarna demokratija (Republika)	Parlamentarna demokratija	
Stopa pismenosti (% populacije preko 15 godina)	99,7%	96%	
Poljoprivredno zemljište (% ukupne površine zemlje)	25%	42%	
Korisnici interneta (na 1000 stanovnika)	476	58	
Asfaltirani putevi (% ukupne putne infrastrukture)	92%	52,8%	
Procenat upisanih u osnovne škole (% ukupnog broja djece)	100%	n/a	
Dostupnost vode (% ukupnog broja)	100%	97%	
Dostupnost sanitarnih čvorova (% ukupnog broja kod urbane populacije)	100%	99%	
Izlazak na lokalne izbore u % upisanih birača (pretposljednji i posljednji izbori)	72,1% / 58,2%	66% / 46,8%	

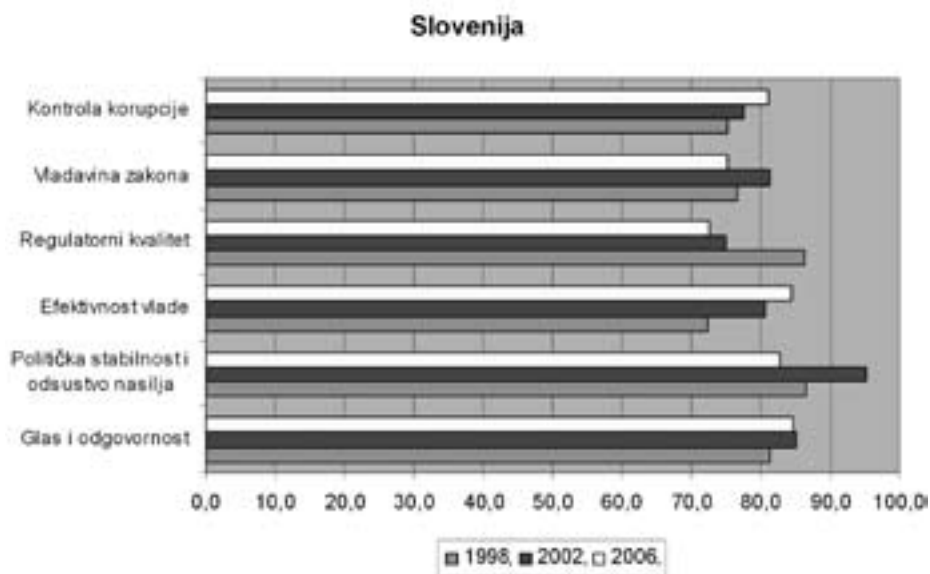
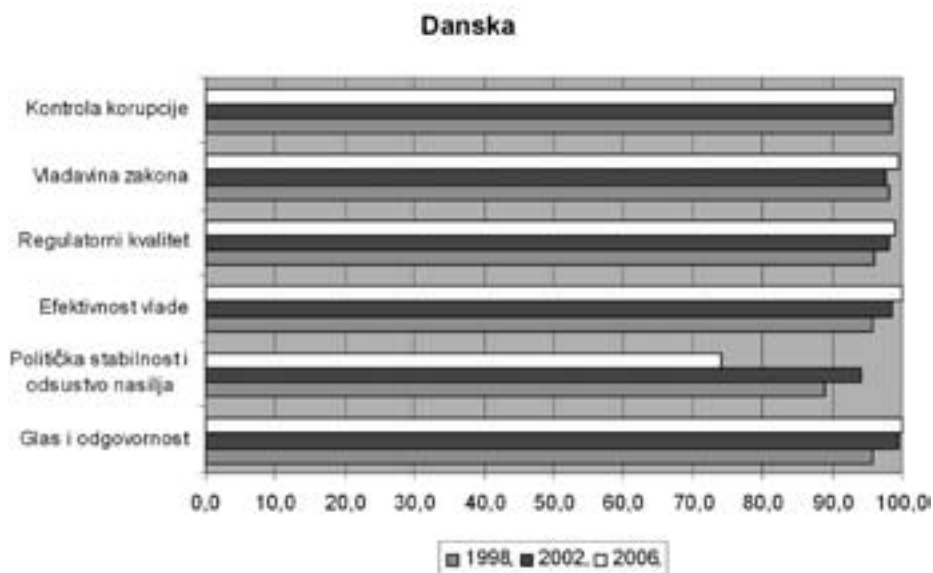
Izvor: Zavodi za statistiku, baze podataka Svjetske banke, statistika Evropske unije.



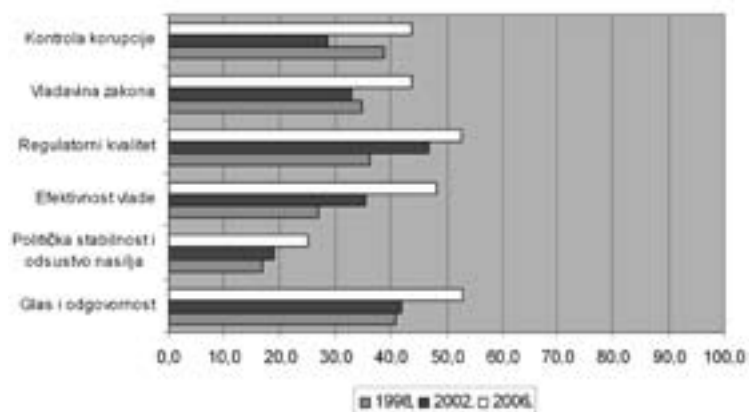
	Hrvatska	Makedonija	Danska
	5,16%	1,7%	32%
	Parlamentarna demokratija	Parlamentarna demokratija	Parlamentarna monarhija
	98%	96%	100%
	48%	49%	61%
	299	78	505
	84%	61,8%	100%
	94%	99%	100%
	100%	n/a	100%
	100%	n/a	100%
	46,85% / 28,51%	59,2% / 56,36%	70% / 70%

## KOMPARATIVNI PRIKAZ ZEMALJA PREMA INDIKATORIMA UPRAVLJANJA (SVJETSKA BANKA)

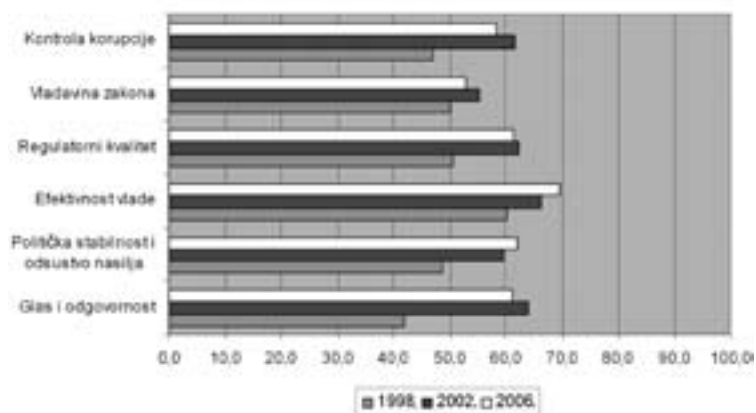
*Prilog 3.*



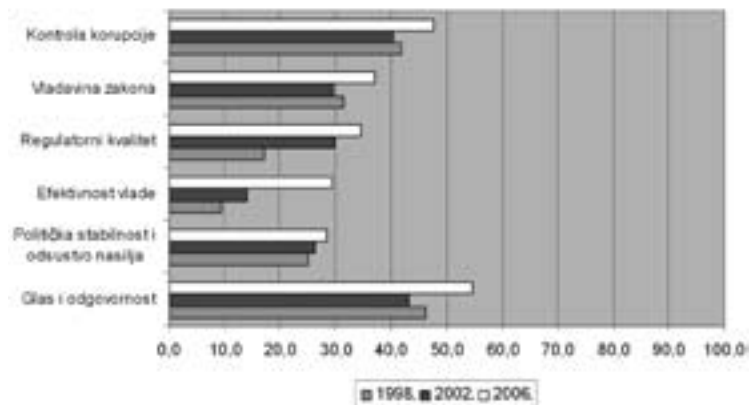
## Makedonija



## Hrvatska



## Bosna i Hercegovina



## Napomena

Indikatori upravljanja Svjetske banke predstavljaju pokazatelje šest dimenzija upravljanja (glas i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, efektivnost vlade, regulatorni kvalitet, vladavina zakona i kontrola korupcije). Zasnovani su na nezavisnim nalazima različitih istraživanja u cilju praćenja kvaliteta institucija, pružanja podrške u izgradnji kapaciteta, unapređenja upravljanja i borbe protiv korupcije. Mjere se na skali od 0 do 100.

- Glas i odgovornost – pokazuju u kojoj su mjeri građani zemlje u mogućnosti da učestvuju u izboru svoje vlade, kao i slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i slobodu medija.
- Politička stabilnost i odsustvo nasilja – mjeri percepciju vjerovatnoće destabilizovanja ili zbacivanja vlade neustavnim ili nasilnim sredstvima, uključujući terorizam.
- Efektivnost vlade – mjeri kvalitet javnih usluga, kvalitet državne službe i stepen nezavisnosti od političkog pritiska, kvalitet donošenja i provođenja politike i kredibilitet vladine opredijeljenosti za takve politike.
- Regulatorni kvalitet – mjeri sposobnost vlade da formuliše i implementira zdrave politike i propise koji omogućavaju i promovišu razvoj privatnog sektora.
- Vladavina zakona – pokazuje mjeru u kojoj subjekti imaju povjerenje i pridržavaju se pravila društva i, posebno, kvalitet provođenja ugovora, policije i sudova, kao i vjerovatnoću kriminala i nasilja.
- Kontrola korupcije – pokazuje mjeru u kojoj se javne ovlasti koriste za ostvarivanje privatne koristi, uključujući male i velike oblike korupcije, kao i „zarobljavanje“ države od strane elite i privatnih interesa.





# AUTORI

**Dr Zdravko Zlokapa** je profesor na Pravnom fakultetu u Banjoj Luci. Predaje Usporedne političke sisteme na dodiplomskom i Metodologiju družboslovnog istraživanja na postdiplomskom studiju. Napisao je više radova o lokalnoj samoupravi, a ostala područja njegovog naučnog zanimanja su: problemi tranzicije od autoritarnog ka demokratskom uređenju; iskušenja postratne konsolidacije međunacionalnih odnosa; problemi uspostavljanja civilnog društva; pitanja izbornog ponašanja građana u neiskusnim demokratijama. Najvažnije njegove knjige su: *Demokratski politički sistemi* i *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*.

**Nives Kopajtich-Škrlec** je diplomirana pravica iz Zagreba, koordinator poslova u Udruzi gradova, nacionalnom udruženju gradova u Republici Hrvatskoj. Više od deset godina provela je na dužnosti načelnika Odjela za lokalnu samoupravu u Ministarstvu uprave. Autor/koautor publikacija: *Lokalni izbori i referendum* (1996), *Područni ustroj Republike Hrvatske* (1999), *Ustrojstvo državne vlasti i lokalne samouprave i pravno utemeljenje decentralizacije* (2002), *Upravljanje nekretninama* (2004), te više od pedeset članaka u raznim stručnim časopisima. Član Povjerenstva za decentralizaciju Vlade Republike Hrvatske.

**Mr Zlata Ploštajner**, direktorka slovenačke Razvojne agencije Kozjansko u Šentjuru. Bavi se istraživačkim i pedagoškim radom. Područja njezinog interesovanja su lokalni i regionalni razvoj, javna uprava i participacija građana. Njene najvažnije publikacije (koautor) u oblasti lokalne uprave: *Financiranje lokalne samouprave – Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*, *Reforma javnih usluga – Iskustva opština i regiona u Jugoistočnoj Evropi* i *Reforma lokalne administracije: napori i perspektive u Jugoistočnoj Evropi*.

**Dragan Milinković**, pravni opunomoćenik pri Ministarstvu za transport i energetiku Kraljevine Danske. Diplomirani pravnik, obrazovan na Univerzitetu u Banjoj Luci, nagrađen Srebrnom univerzitetskom značkom i novčanom nagradom. Takođe, diplomirni pravnik te

magistar iz oblasti imovinskog prava obrazovan na Univerzitetu u Kopenhagenu. Koautor stručnog članka objavljenog u danskom Časopisu za poreze i dažbine.

**Goran Angelov** je diplomirani pravnik, direktor konsultanske kuće „Urban Ruralni Konsalting URC” Skoplje. Od 1996. do 2005. godine bio je gradonačelnik Vinice, a od 2000. do 2005. je i predsjednik „Zajednice jedinica lokalne samouprave” – ZELSa Republike Makedonije. Od 2000. do 2005. je i šef makedonske delegacije u Savjetu Evrope, tačnije u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti u Strazburu, gdje obavlja funkciju potpredsjednika Komisije za praćenje decentralizacije u Jugoistočnoj Evropi. U kongresu je mnogo puta bio izvjestilac, a od 2004. do 2005. godine i v.d. predsjednika NALASa, Mreže nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti Jugoistočne Evrope. Koautor je sljedećih knjiga: *Priručnik za gradonačelnike i članove opštinskih skuština u Republici Makedoniji*, *Jednošalterski sistem* i *Priručnik za građane*.



# LITERATURA

- Antić, T., Općenito o mogućnostima međuopćinske suradnje u Hrvatskoj – Pravni okvir za suradnju lokalnih jedinica – usporedna iskustva i mogućnosti, Zagreb, 2001. str. 20-24.
- Grad, France: „Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja.“ Pravna praksa št. 6. (priloga 1-7), 1998.
- Grupa autora, Bolja lokalna uprava u BiH. Izvještaj o humanom razvoju 2005, UNDP BiH, 2005.
- Grupa autora, Lokalna samouprava. Hrvatska i nizozemska iskustva, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu i interkerkelijk Vredesberaad, Osijek, 2001.
- Grupa autora, Lokalna i regionalna samouprava u BiH, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2001.
- Grupa autora, Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH, prvi dio projekta „Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH od strane ključnih domaćih aktera“, koji realizuje agencija EDA iz Banje Luke, objavljeno u: Lokalna samouprava, maj/svibanj 2005, godina III, broj 5, Sarajevo
- Grupa autora, How to Improve Development on Local Level? Handbook with best practice examples from South-East Europe, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2004.
- Grupa autora, Priručnik za gradonačelnike i članove opštinskih skupština u Republici Makedoniji, ZELS, Skoplje, 2005.
- Istraživački tim Centra za humanu politiku, Šta je radila opština Doboj? Godišnji izvještaj o praćenju rada lokalne vlasti u opštini Doboj za 2006. godinu, Lokalna samouprava, april/travanj 2007, godina V, broj 4, Sarajevo.
- Garde, Jens i Revsbech, Karsten: „Kommunalret“, 2. izdanje, Jurist – og Økonomforbundets Forlag, Kopenhagen, 2005.
- Kandeva, E. (ed.), Jačanje lokalne vlasti, MAGNA AGENDA, Beograd, 2002.
- Kimball, D. J. (ed.), The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 1998.
- KL i Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „Det kommunale selvstyre - på tærsklen til en ny struktur“, Kopenhagen, 2006.
- KL i Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „Kommunalreformens gennemførelse – en status“, Kopenhagen, 2006.

- Letica, S., *Divlje misli*, (Wild Thoughts), Globus, Zagreb, 1993.
- Marković, Lj., *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004.
- Miličević, N., Pašić, H., Zlokapa, Z., Štić, A., *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, OSCE, Sarajevo, 1999.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „Strukturkommissionens betænkning, Sammenfatning, Betænkning nr. 1434, Strukturkommissionen, Januar 2004“, Kopenhagen, 2004.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „Aftale om strukturreform“, Kopenhagen, 2004.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „Kommunalreformen – kort fortalt“, 1. ekonomska kancelarija u istom ministarstvu, Kopenhagen, 2005.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „Redegørelse om status for kommunalreformen og det kommunale selvstyres vilkår“, Kopenhagen, 2006.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „Kommunalreformen – de politiske aftaler“, Kopenhagen, 2006.
- Pavić-Rogošić, L., *Naša zajednica naša odgovornost. Priručnik za uspješno organiziranje lokalne zajednice*, Odraž, Zagreb, 2004.
- Peter, J., *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications, London, 2001.
- Pigey, H. J. i Tomašević, V., *Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga*, Urban Institute / PRLS – USAID, Zagreb, 2006.
- Podolnjak, R., *Neposredan izbor (grado)načelnika i župana. Europska iskustva i hrvatski izazov*, Stanek d.o.o., Varaždin, 2005.
- Ribičič, Ciril: „Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija“ U: *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi* (Ur. S. Vlaj). Inštitut za lokalno samopravo pri Visoki upravni šoli. Ljubljana, 2001.
- Statistični letopis RS 2004. SURS, Ljubljana, 2005.
- Statistični letopis RS 2005. SURS, Ljubljana, 2006.
- Statistični letopis RS 2006. SURS, Ljubljana, 2007.
- Vlaj, Stane: „Lokalna samouprava.“ *Založba FDV*, Ljubljana, 1998.
- Zlokapa, Z., dr Pejanović M., dr Zolić H. i dr Arnautović S., *Opštine u Bosni i Hercegovini. Demografske, socijalne, ekonomske i političke činjenice. Istraživačka studija Centra za razvoj lokalne i regionalne samouprave Fakulteta političkih nauka u Sarajevu*, Promocult, Sarajevo, juli 2006.
- Zlokapa, Z. *Građani i lokalna vlast. Lokalna samouprava*, decembar 2005, broj 12, godina III, Sarajevo.

## Pravni propisi i izvori

- Zakon o lokalnoj samoupravi RS (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 101/04).
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj 49/06)
- Izborni Zakon BiH (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05).
- Izborni zakon RS (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 34/02, 35/03 i 24/04).
- Zakon o neposrednom izboru načelnika u FBiH (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 20/04)
- Zakon o pripadnostima javnih prihoda Federacije BiH (Službene novine FBiH, broj 22/06)
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik Repbulike Srpske, broj: 11/94, 6/95, 26/95, 15/96, 17/96, 19/96 i 6/97).
- Zakon o izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 103/05).
- Zakon o finansiranju občin (Uradni list Republike Slovenije, št. 80/94, 32/2006 – službeno prečišćeni tekst).
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 6/94, 100/05 – službeno prečišćeni tekst).
- Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 22/06 – službeno prečišćeni tekst).
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12. 1994. opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95).
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe, št. 15).
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94).
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 14/97).
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99).
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje i 129/05).
- Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (Narodne novine, broj 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98 i 69/99).

- Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine, broj 90/92, 76/93, 69/95, 14/97 i 36/98),
- Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine, broj 62/01),
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06),
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/05-pročišćeni tekst),
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 86/06),
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04),
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine, broj 155/02),
- Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/97),
- Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja građana u odlučivanju (Narodne novine, broj 36/96 i 92/01)
- Ukodifikovan zakon br. 1293 od 8. decembra 2006. god. o opštinskim i regionalnim izborima. Naslov u originalu: „Bekendtgørelse af lov nr. 1293 af 8. december 2006 om kommunale og regionale valg“.
- Ukodifikovan zakon br. 1060 od 24. oktobra 2006. god. o upravi opština (s kasnijom izmjenom). Naslov u originalu: „Bekendtgørelse af lov nr. 1060 af 24. oktober 2006 om kommunernes styrelse“ (med senere ændring).
- Zakon br. 499 od 7. juna 2006. god. o opštinskom izjednačavanju i opštini dodacima opština (s kasnijim izmjenama). Naslov u originalu: „Lov nr. 499 af 7. juni 2006 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner“ (med senere ændringer).
- Zakon br. 543 od 24. juna 2005. god. o finansiranju regiona (s kasnijom izmjenom). Naslov u originalu: „Lov nr. 543 af 24. juni 2005 om regionernes finansiering“ (med senere ændring).
- Zakon br. 541 od 24. juna 2005. god. o obaveznim opštinskim saradnjama (s kasnijim izmjenama). Naslov u originalu: „Lov nr. 541 af 24. juni 2005 om forpligtende kommunale samarbejder“ (med senere ændringer).

## Internet stranice

- „Popis stanovništva 2001.“, Državni zavod za statistiku, Zagreb, [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)  
Službene stranice Ustavnog suda Republike Hrvatske, [www.usud.hr](http://www.usud.hr)  
„Završno izvješće OESS-a, Misije za promatranja izbora u Hrvatskoj“, 2001.,  
[www.osce.org/croatia](http://www.osce.org/croatia)  
Službene stranice „Gong“-a, nestranačke organizacije naziva „Građani organizirano nadgledaju izbore“, [www.gong.hr](http://www.gong.hr)  
„Geografija“, edukativni internet projekt Hrvatskog geografskog društva uz podršku Ministarstva prosvjete i sporta i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, [www.geografija.hr](http://www.geografija.hr)  
„Analiza stavova građana Republike Hrvatske“, istraživanje agencije „Puls & IRI“ provedeno za Urban Institute, 2006., [www.urban-institute.hr](http://www.urban-institute.hr)  
„Izvješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava koja se za potrebe nacionalnih manjina osiguravaju u Državnom proračunu za 2005. godinu“, Vlada Republike Hrvatske, Ured za nacionalne manjine, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)  
„Fiscal decentralization in EU“, Ministarstvo financija i OESR – Office of Economic and Statistical Research, 2004., [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)  
Službene stranice Grada Opatije, [www.opatija.hr](http://www.opatija.hr)  
Službene stranice Grada Gline, [www.grad-glina.hr](http://www.grad-glina.hr)  
International Institute for Democracy and Electoral Assistance is an intergovernmental organization, [www.idea.int](http://www.idea.int)  
[www.electionguide.org](http://www.electionguide.org)  
Ministarstvo za nauku, tehnologiju i razvoj, [www.workindk.dk](http://www.workindk.dk)  
[www.landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller\\_20Bestand/StK/Information/Grenzregion\\_\\_SH\\_\\_DK/RegionSyddanmarkSchleswig\\_\\_DK.html](http://www.landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/StK/Information/Grenzregion__SH__DK/RegionSyddanmarkSchleswig__DK.html)  
Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva, [www.im.dk/im/site.aspx?p=238](http://www.im.dk/im/site.aspx?p=238)  
Ministarstvo unutrašnjih poslova i zdravstva: „De Kommunale Nøgletal“, [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk)  
Ministarstvo zapošljavanja, <http://www.bm.dk/>  
[www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/da.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/da.html)  
[www.eu-oplysningen.dk/dkeu/dk/afstemninger/afstemning/2000/](http://www.eu-oplysningen.dk/dkeu/dk/afstemninger/afstemning/2000/)  
Danmarks Statistik, [www.dst.dk](http://www.dst.dk)  
Danmarks Statistik: „Danmark i tal 2007“, [www.dst.dk/Statistik/ags/DKital.aspx](http://www.dst.dk/Statistik/ags/DKital.aspx)  
Danmarks Statistik: „Sæsonkorrigeret ledighed – seneste tal“, [www.dst.dk/Statistik/seneste/Arbejdsmarked/Ledighed.aspx](http://www.dst.dk/Statistik/seneste/Arbejdsmarked/Ledighed.aspx)

Statistikbanken, <http://www.statistikbanken.dk/o3>

KL, tj. Zemaljsko udruženje opština, [www.kl.dk/\\_bin/42f210af-cde8-4b09-be67-61123039ec45.doc](http://www.kl.dk/_bin/42f210af-cde8-4b09-be67-61123039ec45.doc)

DA, tj. Dansko udruženje poslodavaca, [www.da.dk](http://www.da.dk)

Det fælleskommunale løndatakontor, <http://www.fldnet.dk/>

Opština Kopenhagen, [www3.kk.dk](http://www3.kk.dk)

Opština Kopenhagen, Uprava (administracija) za ekonomiju: „Statistisk redegørelse om ansatte i Københavns Kommune med anden etnisk baggrund end dansk“, avgust 2005, [www.netpublikationer.dk/kk/6124/pdf/Statistik\\_12.09.05\\_rettetdoc.pdf](http://www.netpublikationer.dk/kk/6124/pdf/Statistik_12.09.05_rettetdoc.pdf)

[www.zels.org.com](http://www.zels.org.com)

[www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)

[www.vlada.gov.mk](http://www.vlada.gov.mk)



