

Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

Kelava, Irena

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **The University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić / Veleučilište s pravom javnosti Baltazar Zaprešić**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:129:833156>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-19**

Repository / Repozitorij:

[Digital Repository of the University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić - The aim of Digital Repository is to collect and publish diploma works, dissertations, scientific and professional publications](#)



Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

VELEUČILIŠTE
s pravom javnosti
BALTAZAR ZAPREŠIĆ
Zaprešić

Specijalistički diplomski stručni studij
Menadžment javnog sektora

SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI RAD

ORGANIZIRANJE PODRUČNE (REGIONALNE) I LOKALNE
SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Mentor:

Zlatko Rešetar, univ. spec. oec., v. pred.

Naziv kolegija:

Upravljanje jedinicama regionalne i lokalne samouprave

Studentica:

Irena Kelava

JMBAG studenta:

0234059663

Sadržaj

1. UVOD	1
1.1. Predmet i ciljevi rada.....	2
1.2. Metodologija rada	2
1.3. Struktura rada.....	2
2. JAVNI SEKTOR U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	3
2.1. Subjekti javnog sektora u Republici Hrvatskoj.....	5
2.2. Opća država	7
2.3. Načela javne uprave	9
2.4. Komparativna analiza načela javne uprave u Hrvatskoj i Europskoj uniji	14
2.5. Javna poduzeća	17
3. PODRUČNA (REGIONALNA) I LOKALNA UPRAVA I SAMOUPRAVA	20
3.1. Povijest teritorijalne uprave u Hrvatskoj	22
3.2. Lokalna samouprava u Hrvatskoj za vrijeme Druge Jugoslavije	25
3.3. Regionalna i lokalna samouprava u Hrvatskoj	27
3.3.1. Gradovi u sustavu lokalne samouprave	34
3.3.2. Općine kao temelj sustava lokalne samouprave.....	38
3.3.3. Mjesna samouprava.....	41
4. POSLOVI PODRUČNE I LOKALNE SAMOUPRAVE	46
4.1. Kadrovski potencijal u lokalnoj i područnoj samoupravi.....	48
4.2. Lokalna i regionalna samouprava u Europskoj uniji.....	50
5. ANALIZA FUNKCIONALNOSTI JEDINICA PODRUČNE I LOKALNE SAMOUPRAVE	52
5.1. Spajanje jedinica lokalne samouprave.....	56
5.2. Realizacija koncepcije spajanja jedinica lokalne samouprave.....	59
6. ZAKLJUČAK.....	61
7. LITERATURA	63
7.1. Udžbenici.....	63
7.2. Časopisi	63
7.3. Zakonski i podzakonski akti	64
7.4. Internetski izvori	65
8. POPIS SLIKA, TABLICA I GRAFIKONA	67
9. ŽIVOTOPIS	68
10. IZJAVA.....	70

SAŽETAK

Republika Hrvatska je početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, unatoč agresiji i Domovinskom ratu, provela tranziciju zatečenih institucija bivše države u skladu sa demokratskim višestranačkim parlamentarnim standardima.

Naslijeđeni ustroj i funkcioniranje lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je obuhvaćao 101 općinu transformira se, u skladu sa hrvatskim Ustavom i zakonima, u općine, gradove i županije kao jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te Grad Zagreb sa statusom glavnog grada i statusom županije. Desetak godina kasnije uvodi se kroz zakon dopuna jedinica lokalne samouprave pod nazivom veliki gradovi.

Dok je broj županija kao jedinica područne samouprave od ustanovljenja do danas ostao isti, to se ne može reći za jedinice lokalne samouprave, općine i gradove. Naime, taj broj je kontinuirano rastao, tako da imamo značajno povećanje broja općina i broja gradova. Danas je u Hrvatskoj 428 općina, 127 gradova, 20 županija te Grad Zagreb, što je ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave.

S druge strane, broj stanovnika u Hrvatskoj od 1991. godine u kontinuitetu se smanjuje, do 2021. godine gotovo za milion stanovnika.

S osnove same organizacije jedinica lokalne samouprave kroz prizmu efikasnosti i racionalnosti, dolazimo do poražavajućih spoznaja. Naime, više od polovice općina nema niti jednog proračunskog korisnika, odnosno nisu u mogućnosti isporučiti niti jednu uslugu građanima i poslovnim organizacijama na svom području.

Proračunska sredstva kroz prihode jedinica lokalne samouprave odlaze na plaće službenika i namještenika u tim jedinicama lokalne samouprave.

U javnom diskursu, stručna i medijska javnost, permanentno upozorava na potrebu korijenite reforme sustava lokalne samouprave. Na tom tragu, ne tako rijetko, istupaju i političari svih boja. Hrvatska je Vlada 2022. godine pokrenula reformski projekt s ciljem uspostave kvalitetnog i učinkovitog sustav lokalne i područne samouprave, baziran na povezivanju (spajanju) jedinica radi uspostave učinkovitog, kvalitetnog i transparentnog pružanja usluga građanima, kako bi građani imali jednake mogućnosti za zadovoljavanje svojih potreba i interesa, bez obzira gdje žive. Intencija je, dakle, osigurati svim hrvatskim građanima bez obzira na mjesto prebivališta, jednake usluge u kvantitativnom i kvalitativnom smislu koje će isporučiti jedinice lokalne samouprave.

U tu svrhu Vlada je osigurala značajna proračunska sredstva koja se isplaćuju jedinicama lokalne samouprave koje u djelatnom smislu pridonose definiranim ciljevima kojima mora

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj
težiti lokalna samouprava. Iako sporo, pomaci se ipak događaju, ali smo još uvijek daleko od cilja.

Ključne riječi: organizacija, samouprava, lokalna, regionalna, općine, gradovi, županije, usluge.

Title in English: Organizing regional and local self-government in Croatia

ABSTRACT

In the early 1990s, despite the armed aggression and the Homeland War, the Republic of Croatia carried out the transition of their institutions of the former state in accordance with democratic multi-party parliamentary standards. The inherited organization and functioning of local and regional self-government, which included 101 municipalities, is being transformed, in accordance with the Constitution and laws, into municipalities, cities and counties as units of local and regional self-government, and the City of Zagreb with the status of a county. The law defines two districts (Knin and Glina) which have not been implemented in an active sense. Ten years later, a new unit of local self-government called large cities was introduced by law. While the number of counties as units of regional self-government has remained the same since its establishment until today, the same cannot be said for local self-government units, municipalities and cities. Namely, this number has been continuously growing, so that we have an increase in the number of municipalities and cities. Today in Croatia there are 428 municipalities, 127 cities, 20 counties and the City of Zagreb, which is a total of 576 local and regional self-government units. On the other hand, the number of inhabitants in Croatia has been continuously decreasing since 1991, so by 2021 we have almost one million inhabitants less than before. Based on the organization of local self-government units through the prism of efficiency and rationality, we come to devastating realizations. Namely, more than half of the municipalities do not have a single budget beneficiary and municipalities are not able to deliver a single service to citizens and business organizations in their area. Budget funds through the revenues of local self-government units are covering salaries of officials and employees in these local self-government units. In the public discourse, the professional and media public constantly warns about the need for a radical reform of the local self-government system. Not so rarely, politicians of all parties are coming forward in this direction. In 2022, the Croatian Government launched a reform project with the aim of establishing a high-quality and efficient system of local and regional self-government, based on the linking (merging) of units in order to establish an effective, high-quality and transparent provision of services to citizens, so that citizens have equal opportunities to meet their needs and interests, regardless of where they live. The intention is

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj to provide all Croatian citizens, regardless of their place of residence, with equal services in quantitative and qualitative terms, which will be delivered by local self-government units. With this aim in mind, the Government has provided significant budget funds that are paid out to local self-government units that actively contribute to the defined goals to which local self-government must strive to. Although slow and not on a significant scale, shifts are happening.

Keywords: *organization, self-government, local, regional, municipalities, cities, counties, services.*

1. UVOD

Uspostavom samostalne i neovisne, međunarodno priznate hrvatske države početkom 1992. godine, hrvatsko državno vodstvo opredijeljeno je za izgradnju države prema standardima razvijenih demokratskih država. Izgradnja institucija suverene države otežana je složenim nepovoljnim uvjetima zbog otvorene agresije Srbije, Crne Gore i JNA. Bitna komponenta konstituiranja vlasti na svim razinama odnosila se, pored organizacije centralne vlasti, na organizaciju i djelokrug rada vlasti nižim, odnosno na regionalnoj i lokalnoj razini. Naslijeđeni ustroj područne i lokalne samouprave u tranzicijskom procesu se napušta, te se uzimajući u obzir sve bitne čimbenike kao i povijesno naslijeđe samouprave na našim prostorima, stvaraju ustavne i zakonske pretpostavke za konstituiranje vlasti na srednjoj i najnižoj razini. Donošenjem Zakona o područnoj (regionalnoj) i lokalnoj samoupravi kao organizacijski subjekti u sustavu samouprave definirane su općine, gradovi i županije, te Grad Zagreb kao glavni grad hrvatske države sa statusom županije. Naknado su u sustavu samouprave uvedeni veliki gradovi.

Područna rasprostranjenost jedinica samouprave uređena je Zakonom o područjima županija, gradova i općina, koji se kroz tridesetak godina višekratno mijenjao, tako da danas u Hrvatskoj imamo 576 jedinica samouprave, odnosno 20 županija, Grad Zagreb, 127 gradova i 428 općina. S druge strane, broj se stanovnika u Hrvatskoj, od popisa iz 1991. godine zaključno sa popisom iz 2021. godine, smanjio za gotovo milion stanovnika.

Polazeći od poslanja jedinica samouprave, da budu na usluzi građanima i poslovnim subjektima na određenom području, u uvjetima značajnog smanjenja stanovnika, je li opravdano postojanje tolikog broja jedinica samouprave. Pitanje je poglavito aktualno, ako znamo da više od polovice općina nisu u mogućnosti pružiti niti jednu uslugu građanima na svom području. Stoga je koncept samouprave u kvantitativnom i kvalitativnom smislu kontinuirano predmet javne rasprave, kako stručne i medijske javnosti, tako i najšireg pučanstva.

Riječ koja najčešće asocira na lokalnu samoupravu je reforma, o kojoj se puno govori i piše ali nikako da se dogode značajni iskoraci u tom pravcu. Međutim, činjenica je da je Vlada inicirala projekt, potpomognut značajnim financijskim sredstvima, koji ima za cilj izgradnju optimalne samouprave na bazi spajanja jedinica lokalne samouprave, što posljedično dovelo do smanjenja jedinica samouprave. Intencija koncepta je postojanje samouprave koja će pružiti jednaku uslugu u kvalitativnom i kvantitativnom smislu svim hrvatskim građanima bez obzira na mjesto stanovanja.

1.1. Predmet i ciljevi rada

Intencija specijalističkog diplomskog rada je istražiti organizacijske subjekte u sustavu područne (regionalne) i lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, polazeći od Ustavnih i zakonskih pretpostavki, te njihov doprinos kvaliteti života građana na određenom području i uspješnosti poslovnih subjekata. Djelovanje područne i lokalne samouprave u demokratskim državama može se promatrati kao skrb o blagostanju i kvaliteti života građana na određenom području.

Svaka osoba ima stav o kvaliteti života u sredini u kojoj živi, a na kvalitetu života izravno utječu javne usluge koje kroz ustanove i poduzeća isporučuju organizacijski subjekti u sustavu lokalne samouprave. Naime, u funkcionalnom smislu jedinice lokalne samouprave misiju odnosno poslanje zbog kojih postoje postižu izravno kroz organizacijske procese koji u konačnici proizvode usluge na dobrobit građana i poslovnih organizacija.

Stoga se ciljevi rada temelje na analizama postojećih organizacijsko funkcionalnih aspekata područne i lokalne samouprave uzimajući u obzir parametre koji se odnose na broj stanovnika, te usluge koje isporučuju građanima putem javnih ustanova i trgovačkih društava.

1.2. Metodologija rada

U svrhu što kvalitetnije i potpunije obrade teme specijalističkog diplomskog rada korištena je primjerena literatura, devet udžbenika i dvanaest članaka, te mnogobrojni internetski izvori. Primijenjene su metode kvantitativne i kvalitativne analize; klasifikacije; deskripcije i komparacije. Analize su zorno potkrijepljene primjerenim pokazateljima svrstanim u tablice i grafikone, te su pojašnjene adekvatnim komentarima i spoznajama.

1.3. Struktura rada

Dispozicija specijalističkog diplomskog rada sukladna je Pravilniku Veleučilišta, te je rad, pored uvoda i zaključka, podijeljen u 4 poglavlja koja imaju zajedno 15 potpoglavlja. Prvo poglavlje, s obzirom da područnu i lokalnu samoupravu svrstavamo u širi kontekst, opisuje Javni sektor u Hrvatskoj. U drugom poglavlju obrađujemo područnu i lokalnu samoupravu od pojave kroz povijest do danas. Treće poglavlje bavi se misijom odnosno poslanjem samouprave te ukazujemo na koncepciju samouprave u Europskoj uniji. Četvrto poglavlje analizira

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

postojeće stanje na području područne i lokalne samouprave s osnove stvarnog učinka na blagostanje građana i poslovnih subjekata.

2. JAVNI SEKTOR U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatska regionalna (područna) uprava i lokalna samouprava je dio puno šire cjeline, stoga je nužno analizirati cjelinu kojoj dio pripada. U hrvatskom javnom diskursu se susrećemo s pojmovima javnog i realnog sektora, odnosno neprofitnih i profitnih organizacija. Pri tome se javni sektor, u velikom dijelu, poistovjećuje sa neprofitnim organizacijama, dok se realni sektor izjednačava sa profitnim organizacijama.

Organizacijski subjekti javnog sektora, poglavito državna i javna uprava, odlikuju se visokim stupnjem formaliziranja organizacijske strukture, odnosno odnosi unutar organizacije su normirane sa više zakonskih i podzakonskih propisa. Međutim, formalna organizacija ne smije biti kruta, dapače, mora biti fleksibilna i adaptivna kako bi se prilagodila svim promjenama koje se događaju u okruženju. „I u najformalnijoj bi organizaciji trebalo biti prostora za odlučivanje po nahođenju, za povoljno korištenje kreativnih talenata te za uvažavanje individualnih slabosti i sposobnosti“. (Weihrich, Koontz, 1998:245)

U literaturi se susrećemo s različitim klasifikacijama (vrstama) organizacija s obzirom da u podlozi imaju različite kriterije. Svaka organizacija postoji da bi postigla jasno i nedvosmisleno definirane ciljeve, koji su napisani i predloženi okruženju u kojem organizacija djeluje. Ne postoji organizacija koja nema cilj.

Prema mišljenju (Beardshaw, Palfreman), s obzirom na ciljeve, organizacije se mogu svrstati u više skupina, a najbrojnija skupina jesu poslovne organizacije koje, sukladno Zakonu¹ imaju različiti pravni status. (Sikavica, 2011:26)

Poslovne organizacije, dakle, jesu organizacije u realnom sektoru. U posebnu skupinu svrstavaju se organizacije koje u najširem smislu ubrajamo u javni sektor, a to su: „vladine organizacije, javne korporacije i kvazi-autonomne nevladine organizacije“. S obzirom na opis vladine i kvazi-nevladine organizacije podrazumijevaju sustav državne i javne uprave na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, odnosno sustav izvršne vlasti s djelatnom administracijom. „Javne korporacije su organizacije u vlasništvu države, najčešće od nacionalnog interesa, kojima nije najvažniji cilj profit već javni interes i javno dobro“.

¹„Zakon o trgovačkim društvima“. Članak 3. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/546/Zakon-o-trgova%C4%8Dkim-dru%C5%A1tvima>. (pristupljeno 10.7.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

(Sikavica, 2011:26) Hrvatski Ustav ne definira javni interes i javno dobro, te se koristi izrazima „od interesa za Republiku Hrvatsku“², „pridonositi općem dobru“³. Svaki čovjek ima osobni interes zadovoljavati svoje potrebe, materijalne i nematerijalne. Međutim, zbroj privatnih interesa pripadnika neke zajednice ne predstavlja javni interes, dapače, interesi zajednice su iznad pojedinačnih interesa. Što je, dakle, javni interes? Kod nas je u primjeni „Zakon o sprečavanju sukoba interesa“⁴ koji „uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa“, ali ne definira javni interes. Za javni interes se može reći „da je to opći interes jednog društva, pa prema tome i interes dotične države i pravnog poretka, koji bi trebao biti iznad pojedinačnih, osobnih ili užih interesa“. (Perić, 1994:61)

Dok u pogledu poimanja realnog sektora ne postoji neslaganje, kod pojmovnog određenja javnog sektora postoje određena nerazumijevanja, promatra se kao nešto fluidno, a poglavito je znakovita komparacija realnog i javnog sektora. Uporno se komunicira kako realni sektor izdržava javni sektor, te da je s te osnove opterećenje realnog sektora neodrživo. Stoga, jedino logično rješenje nalazi se u značajnom smanjenju javnog sektora⁵.

Nadalje, postojanje realnog sektora upućuje nas na zaključak da sa druge strane kao ekvivalent postoji „nerealni“ sektor. Temeljno je pitanje kakav je odnos realnog i javnog sektora, da li se doista radi o odnosu uzdržavatelja i uzdržavanog, odnosno u širem smislu riječi o skrbištvu realnog sektora nad javnim? Konstatacija kako je u tom međuodnosu javni sektor privilegiran odnosno povlašten, nije opravdana. Oba sektora u sinergiji moraju pridonositi ekonomskom prosperitetu i blagostanju društva u cjelini.

„Zadaća je javnog sektora da zajedno s privatnim sektorom unaprjeđuje društvo, stvara predispozicije društvenog rasta i razvoja, utječe na pozitivno određenje nacionalnih ekonomija i rada poslovnih subjekata u svrhu stvaranja novih vrijednosti. Također, kao javni servis, javni sektor osigurava pravovremeno, kvalitetno i sadržajno ostvarenje interesa građana“. (Miljenović, Kutnjak, Jakovac, 2020:295)

Međutim, unatoč opravdanim ili neopravdanim prijemcima na relaciji realni/javni sektor, svjedočimo svestranoj suradnji realnog i javnog sektora utemeljenoj na „Zakonu o javno-privatnom partnerstvu“⁶, odnosno o djelatnom ekonomskom partnerstvu. Intencija djelatnih

² „Ustav Republike Hrvatske“. Članak 50. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>. (pristupljeno 10.7.2023.)

³ „Ustav Republike Hrvatske“. Članak 48. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>. (pristupljeno 10.7.2023.)

⁴ Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>. (pristupljeno 11.7.2023.)

⁵ Dostupno na: <https://ideje.hr/realni-i-javni-sektor-tko-koga-izdrzava-zasto-je-rast-javnog-sektora-neizbjezan/>. (pristupljeno 11.7.2023.)

⁶ Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/198/Zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu>. (pristupljeno 11.7.2023.)

projekata javno-privatnog partnerstva u Republici Hrvatskoj je da se za pružanje usluga ili isporuku vrijednosti, za koja je u pravilu zadužen javni sektor, partnerski investiraju sredstva i javnog i privatnog sektora, te se na taj način amortiziraju proračunska opterećenja javnog subjekta. Pored financijskih sredstava koja osigurava privatni subjekt, u prilog javno-privatnog partnerstva možemo navesti efikasno donošenje odluka te znanje i iskustvo na strani privatnog sektora, a sve zajedno pridonosi kvaliteti usluga koje građani konzumiraju.

Činjenica je da se u javnom sektoru odluke donose sporije nego u realnom sektoru, što je usko povezano sa koncepcijom raspodjele ovlasti (za donošenje odluka) i odgovornosti u javnom sektoru, a opseg proračuna subjekata u javnom sektoru je značajno ograničen. Sve to utječe na raskorak između potreba građana i mogućnosti javnog sektora. „Javna infrastruktura, tj. usluge javnog sektora često ne prate povećanje standarda države niti povećanje razine i kvalitete usluga. Iz toga razloga države članice Europske unije susreću se s potrebama za velikim ulaganjem u javnu infrastrukturu kao i za poboljšanje usluga koje pruža javni sektor, ali zbog navedenih ograničenosti javni sektor nije u mogućnosti generirati kvalitetan odgovor na ove rastuće potrebe.“ (Marenjak, Kušljčić, 2009:138)

Slijedom navedenog javni sektor je upućen na partnerstvo s realnim sektorom koji obiluje znanjem i iskustvom te primjerenim financijskim sredstvima.

2.1. Subjekti javnog sektora u Republici Hrvatskoj

Na veličinu javnog sektora svaka država utječe kroz osiguravanje povoljnih uvjeta poslovanja odnosno stvaranja povoljne poduzetničke klime kroz normativne akte, te benefite koje poduzetnici ostvaruju kroz investicijske cikluse. Na postojanje povoljnog poduzetničkog ozračja ključna su dva čimbenika: „menadžerska potpora poduzetničkim aktivnostima i autonomija menadžmenta u smislu iniciranja i provođenja poduzetničkih aktivnosti“. (Morić, Milovanović, Kunst, Srhoj, 2016:73)

Dok na unutarnje faktore poduzetnici mogu utjecati, na vanjske faktore njihov utjecaj je ograničen, te ovisi o intenciji države spram poduzetničkog ozračja. U Hrvatskoj je, prema podacima Državnog zavoda za statistiku⁷, krajem 2022. godine bilo registrirano 323.945 poslovnih organizacija, od čega 53,5 posto ili 173.462 aktivnih. Najviše je registrirano trgovačkih društava 245 815, a nešto malo više od polovice (56,4%) je bilo aktivno. U istom razdoblju u Hrvatskoj je poslovalo 91 326 subjekata u obrtu i slobodnim zanimanjima. Opseg

⁷ Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/>. (pristupljeno 11.7.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

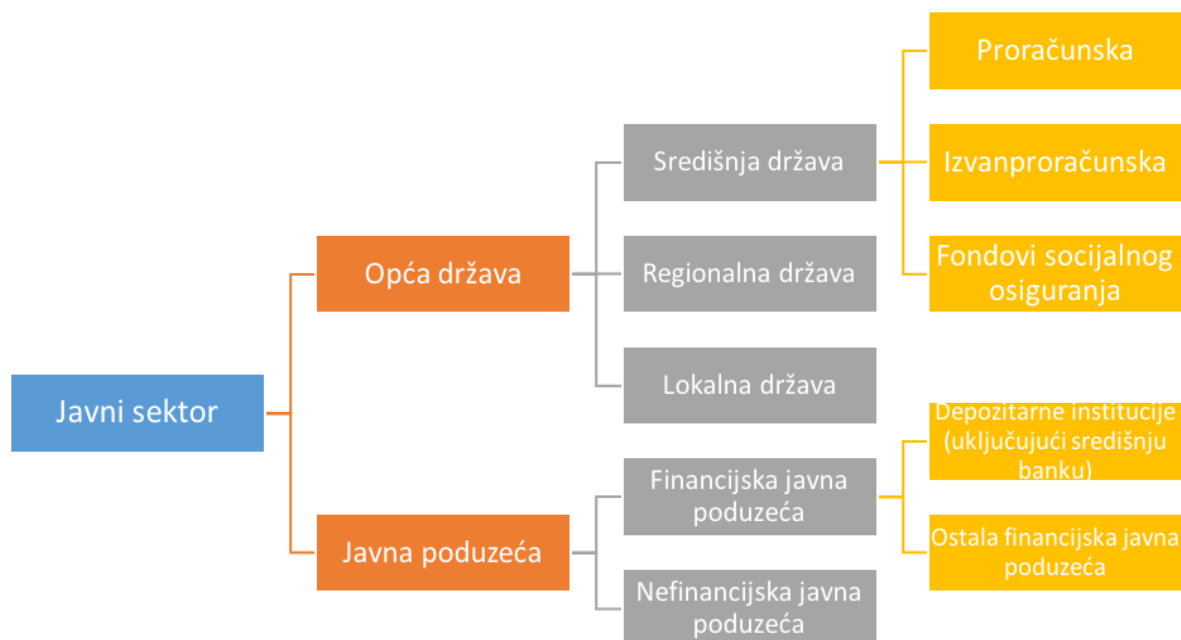
realnog sektora je promjenjiv na što utječu poslovne krize i recesije širih razmjera, a egzaktno je razvidan kroz više izvora koji su u domeni države.

S druge strane veličina javnog sektora nije tako decidirano određena, te naravno, iako smo naveli da se može govoriti kao o pojavi koja ima fluidna obilježja, na veličinu javnog sektora utječu ekonomski i neekonomski činitelji unutar same države. Pri tome, npr. broj i strukturu stanovnika u državi možemo promatrati kao neekonomski faktor spram javnog sektora, dok je gospodarska snaga zemlje ekonomski faktor koji determinira javni sektor. Veličina javnog sektora nije egzaktna, stvar je političkog odgovora vladajućih na upućene zahtjeve javnosti, te se ne može promatrati razmjerno u odnosu na veličinu realnog sektora.

Nije moguće govoriti o optimalnoj veličini javnog sektora koja se unificirano može primijeniti na sve države. Svaka država, uvažavajući ekonomsku potentnost, prosuđuje veličinu javnog sektora koji mora udovoljit dvama ključnim kriterijima, a to su: efikasnost i efektivnost. Efektivnost ne smije biti ograničavajući faktor učinkovitosti, ključni faktor javnog sektora je efikasnost a ne cijena usluga i dobara koje isporučuje, s tim da se cijena ne može ignorirati.

Primjereno poimanje javnog sektora determiniraju kriteriji Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) prikazani nastavno na slici.

Slika 1. Javni sektor prema kriteriju MMF-a.



Izvor: Dostupno na: <https://arhivanalitika.hr/blog/b2b-ekonomika-javnog-sektora-2-obuhvat-i-velicina-javnog-sektora-u-hrvatskoj/>. (pristupljeno 11.7.2023.)

Definicija javnog sektora MMF-a je najzastupljenija u javnim publikacijama, te je razvidno da se javni sektor dijeli na dvije komponente. Jedna je Opća država a druga su javna poduzeća.

2.2. Opća država

O javnom sektor s pripadajućim komponentama govorimo u smislu konkretne države, ne postoji apstraktan javni sektor i imaginarna država. Država i javni sektor su u uzročno posljedičnoj svezi, pojavom države na određenom prostoru nastaje potreba sa konstituiranjem javnog sektora. Sam pojam države ima nekoliko značenja. Prvo, pojam države najčešće se rabi u geografskom značenju, kada se označava određeno geografsko područje omeđeno granicama na kojem živi određeni broj stanovnika. Drugo, pojam države ukazuje na postojanje određene društvene zajednice koja nije nastala spontano nego organizirano. Treće, pojam države u organiziranoj društvenoj zajednici razumijeva vlast (lat. *dominatio*⁸) određene grupe ljudi čiji legitimitet proizlazi iz izbora, bez obzira na stupanj demokracije u državi. Svaka država na dispoziciji ima monopol prisile kakao bi, u slučaju potrebe, nametnula poštivanje dominirajućih koncepcija javnog reda.

Uz državu se najčešće spominju atributi kao što su pravna država, socijalna država, državni aparat (administracija), idr. Dok je pojam pravne države najširem sloju pučanstva razumljiv, pojednostavljeno se shvaća kao vladavina prava i jednakost pred zakonom, pojam socijalne države je puno složeniji odnosno fluidan.

Socijalna država je usmjerena je na blagostanje građana. „Temelji se na načelima jednakih mogućnosti, pravedne raspodjele bogatstva i javne odgovornosti za one koji ne mogu iskoristiti minimalne uvjete za dobar život“⁹. Hrvatska je u Ustavu kao temeljnom pravnom aktu definirana kao socijalna država. Unatoč tome što je socijalna država jedna od temeljnih vrijednosti hrvatske države, socijalna postignuća determinirana su materijalnom potentnošću države, te s druge strane strateškim razvojnim usmjerenjima koje koncipiraju vladajuće skupine u državi.

⁸ „**dominacija** (lat. *dominatio*: vlast, gospodstvo), u širem smislu, moć što ju jedna osoba, skupina ili organizacija vrši nad drugom“. Dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=15850>. (pristupljeno 18.7.2023.)

⁹Dostupno na: <https://www-britannica-com.translate.goog/topic/welfare-state>. (pristupljeno 18.7.2023.)

Pravna i socijalna država kumulativno predstavljaju modernu opću državu, tj. ukupnu državu čiji je reprezentant državni sektor, dok se državni aparat pojavljuje kao instrument odnosno alat za postignuća pravne i socijalne države.

„Sektor opće države sastoji se od ukupnih institucionalnih jedinica koje, osim ispunjavanja svoje političke odgovornosti i uloge u ekonomskom reguliranju, stvaraju i načelne netržišne usluge (i moguća dobra) za osobnu i zajedničku potrošnju te za raspodjelu dohotka i bogatstva“¹⁰.

„Institucije političkog sustava dijele se na dvije osnovne skupine: one u kojima se legitimno stvara politička volja zajednice, u kojima se donose političke odluke, i one u kojima se ta volja ostvaruje, donesene odluke izvršavaju“. (Pusić, 2002:124) Institucije političkog sustava u modernom shvaćanju mogu se promatrati na dva načina. Prvo, kao upravljačke u kojima se definiraju misija, vizija i strategije pojedinog institucionalnog subjekta. Kao upravljački institucionalni subjekt možemo promatrati Vladu Republike Hrvatske. Drugu skupinu čine menadžerske odnosno nalogodavne i izvršne institucije u kojima se obavljaju temeljni menadžerski poslovi: planiranje, organiziranje, upravljanje ljudskim potencijalima i kontrola, te neposredni poslovi pojedinog institucionalnog subjekta. U drugu skupinu spadaju organizacijski subjekti javnog sektora u Republici Hrvatskoj.

Djelokrugom rada, poslovima i zadaćama tijela područne i lokalne samouprave sustavno se bavimo u posebnom poglavlju sukladno intenciji rada, dok ovdje kratko pojmovno određujemo pravne osobe s javnim ovlastima. „Više je vrsta javnih ovlasti, što ih obavljaju pravne i fizičke osobe izvan državnih tijela i izvan aparata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. To su, primjerice, javne ovlasti stanica za tehnički pregled vozila, intervencijske javne ovlasti vatrogasaca, javne ovlasti javnih bilježnika, zapovjednika brodova i dr. No, pojam javnih ovlasti, sukladno Zakonu¹¹, odnosi se isključivo na javnu ovlast rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku, tj. na pravne osobe kojima je zakonom dodijeljena ova vrsta javne ovlasti. Statusno, najčešće je riječ o javnim ustanovama (npr. Hrvatski zavod za mirovinsko

¹⁰Dostupno na: https://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/PDS/OrganizacijaIManagement/5_JAVNA_DOBRA_I_JAVNI_SEKTOR.pdf. (pristupljeno 19.7.2023.)

¹¹„Zakon o općem upravnom postupku“. Članak 1. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-op%C4%87em-upravnom-postupku>. (pristupljeno 19.7.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj osiguranje), nešto rjeđe o trgovačkim društvima (npr. komunalna društva), ponekad i o pravnim osobama sui generis¹², npr. o agencijama koje nemaju položaj državnog tijela“¹³.

Uprava se može promatrati u širem smislu a uključuje sve subjekte koji imaju ovlast temeljem zakona nastupati u ime države, te u užem smislu, koje razumijeva upravna tijela i upravnu djelatnost. Užem smislu je „skup državnih tijela koja su pozitivnim normama određena kao upravna, čija se djelatnost posebno ispoljava u provedbi državne politike (dodala autorica), neposrednoj provedbi zakona, rješavanju u upravnim stvarima, provedbi upravnog nadzora, obavljanju materijalnih radnji i obavljanju drugih upravnih i stručnih poslova koji su joj, u skladu sa zahtjevima društvene sredine i načelima pravnog sustava, stavljeni u nadležnost“.

(Borković, 2002:10)

Nakon posljednjih parlamentarnih izbora održanih 5. srpnja 2020. godine konstituirana je petnaesta hrvatska Vlada, te je Hrvatski Sabor 22. srpnja donio „Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave“ u kojem definira šesnaest ministarstva i dvanaest državnih upravnih organizacija kao tijela državne uprave. U odnosu na prethodnu četrnaestu hrvatsku Vladu¹⁴, koja je imala dvadeset ministarstava, došlo je do smanjenja ministarstava na način da su pojedina ministarstva i njihov djelokrug rada spojena u jedno novo ministarstvo. Primjerice, „Ministarstvo pravosuđa“ i „Ministarstvo uprave“ spojeni su u jedno novo „Ministarstvo pravosuđa i uprave“.

2.3. Načela javne uprave

U hrvatskoj upravnoj teoriji o načelima na kojima počiva funkcioniranje javne uprave uglavnom se govori kroz prizmu načela koja su normativno od strane institucija vlasti (Hrvatski Sabor, Hrvatska Vlada) definirana. (Antić, 2019:70) Pokojni akademik Pusić ne piše o načelima organiziranja u sustavu javne uprave, nego o pravilima organiziranja, što je na tragu teoretiziranja o načelima/pravilima organiziranja u poslovnim organizacijama, te teoretski obrađuje proces organiziranja u praktičnom smislu koji je determiniran poimanjem organizacijske strukture. „Rješenja praktičnih problema tijekom izgradnje i mijenjanja

¹² „Sui generis latinski je izraz koji doslovno znači "svog roda" ili "svoje vrste". U tom smislu kao sui generis označujemo stvar **jedinstvenu ili iznimnu**. Dakle, kažemo da je nešto sui generis kada je ne **klasificirano, neobično**“. Dostupno na: <https://hr.ninanelsonbooks.com/significado-de-sui-generis>. (pristupljeno)

¹³ Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravno-pravo-glavne-vrste-javnopravnih-tijela-49390>. (pristupljeno 19.7.2023.)

¹⁴ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/prethodne-vlade-11348/11348>. (pristupljeno 19.7.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

organizacije treba tražiti na osnovi izloženih teoretskih shvaćanja o organizacijskoj strukturi kao jedinstvu suprotnosti diobe i povezivanja“. (Pusić, 2002:186)

Samo uvjetno možemo konstatirati da su pravila organiziranja u sustavu državne uprave normativno uređena zakonski kroz univerzalni pristup, dok su podzakonskim aktom konkretizirana sama načela organiziranja u sustavu državne uprave. U Zakonu se navodi „Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje se sukladno vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti poslova državne uprave koji se u njima obavljaju.“¹⁵ Takva zakonska polazišta smatramo pravilima organiziranja. Nadalje, u Zakonu se navodi da „Načela za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjete za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama te opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena uređuje Vlada uredbom“. Razvidno je, unatoč tome što se u zakonu eksplicitno govori da će Vlada definirati načela unutarnjeg ustrojstva, već iz samog naziva podzakonskog akta da se ne radi o definiranju načela nego o definiranju pravila organiziranja. Konstatacija da će Vlada definirati načela organiziranja primjenjiva je na već spomenutu Uredbu, koju u opisu načela koristi Antić, a koja je prestala važiti. „Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, nazivi, djelokrug i način upravljanja njihovim ustrojstvenim jedinicama i okvirni broj državnih službenika i namještenika utvrđuje se prema vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti poslova koje ta tijela obavljaju“¹⁶.

Međutim, i u tako oskudnim okolnostima u upravnoj teoriji, za razliku od načela organiziranja¹⁷ u realnom sektoru o kojima postoji bogata domaća i strana literatura, u literaturi nailazimo na sedam načela funkcioniranja državne upravne organizacije, koje pojedinačno i skupno čine subjekte javne uprave. To su sljedeća načela: „(1) neprekidna vertikalna i horizontalna suradnja između organizacijskih jedinica; (2) racionalno i optimalno raspoređivanje i opterećenje djelatnika u skladu sa zadaćama i raspoloživim resursima; (3) permanentnost djelovanja na određenom području; (4) mobilnost i dinamičnost u područjima rada; (5) fleksibilna primjena organizacijske strukture i ustrojstva; (6) visoka specijalizacija i osposobljenost za timski rad; (7) logistička potpora operativnim procesima po matičnom modelu“. (Jurina, 2011:31-32)

¹⁵„Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 5. stavak 1. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (pristupljeno 20.7.2023.)

¹⁶„Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 1. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=39903>. (pristupljeno 20.7.2023.)

¹⁷„H. Fayol je početkom XX. stoljeća klasificirao četrnaest načela organizacije, univerzalno primjenjiva na sve organizacije, bez obzira na veličinu i vrstu djelatnosti. Ta vrijedna načela organizacije, nakon stotinu i više godina, i danas su aktualna“. (Sikavica, 2011:137-138)

Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju 1. srpnja 2013. godine nužno je tijela državne uprave, u širem smislu opseg ukupne javne uprave, u organizacijskom i funkcionalnom smislu promatrati u odnosu prema drugim zemljama članicama, uzimajući u obzir veličinu države i broj stanovnika. „Europska unija se proteže na više od 4 milijuna km² i ima oko 447 milijuna stanovnika. Francuska je površinom (663 886 km²) najveća zemlja Europske unije, a Malta (313 km²) najmanja. Najviše stanovnika ima Njemačka (83.237.124), a najmanje Malta (520.971)“¹⁸. Po broju stanovnika (3 871 833)¹⁹ Hrvatska je u Europskoj uniji na dvadesetom mjestu, a po veličini teritorija (55 896 km²)²⁰ na osamnaestom mjestu.

Međutim, niti jedna članica Europske unije koja ima manje stanovnika od Hrvatske, a takvih je sedam zemalja, nema više ministarstava. Prosjek ministarstava po zemlji članici je skoro petnaest (14,93) ministarstava (403 ministarstva u 27 zemalja), te su iznad prosjeka (više ministarstava) Hrvatska i jedanaest drugih zemalja članica. Hrvatska se može svrstati u skupinu zemalja članica koje imaju nešto manje ministarstava od prosjeka (14) i nešto više od prosjeka (16), a takvih je devet zemalja članica, odnosno trećina zemalja članica Europske unije.

Država članica Europske unije s najviše ministarstava, dvadeset šest, je Bugarska, a najmanje ministarstava ima Mađarska samo osam ministarstava.

Stoga nastavno putem tablice prikazujemo odnos broja ministarstava i broja stanovnika u pojedinoj zemlji članici Europske unije, te broj stanovnika u odnosu na jedno ministarstvo.

Kada se promatra broj stanovnika u svim zemljama članicama Europske unije u odnosu na broj ministarstava u zemljama članicama (446.645.291/403), prosjek jednog ministarstva u odnosu na broj stanovnika iznosi 1.108.300. Iznad prosječnog broja stanovnika po jednom ministarstvu je pet zemalja članica sa najviše stanovnika (Francuska, Njemačka, Italija, Poljska i Španjolska), te zbog malog broja ministarstava dvije zemlje članice Nizozemska (12) i Mađarska (8). Ispod prosječnog broja stanovnika je Hrvatska zajedno s drugih devetnaest zemalja članica.

¹⁸Dostupno na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_hr. (pristupljeno 20.7.2023.)

¹⁹Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno) Prema statistici Europske unije (Eurostat) u Hrvatskoj živi 3 862 305 stanovnika. Odstupanje iznosi 9. 528 stanovnika, odnosno niti 0,25%. Dostupno na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_hr. (pristupljeno 20.7.2023.)

²⁰Dostupno na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_hr. (pristupljeno 20.7.2023.) „Republika Hrvatska, država u jugoistočnoj Europi, obuhvaća 56 561 km²“. Dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=26390>. (pristupljeno 20.7.2023.) I kod veličine teritorija dolazi do odstupanja između Eurostata i hrvatskih statističkih pokazatelja koje iznosi 665 km², odnosno 1,18%.

Tablica 1. Odnos broja stanovnika i broja ministarstava u zemljama članicama Europske unije.

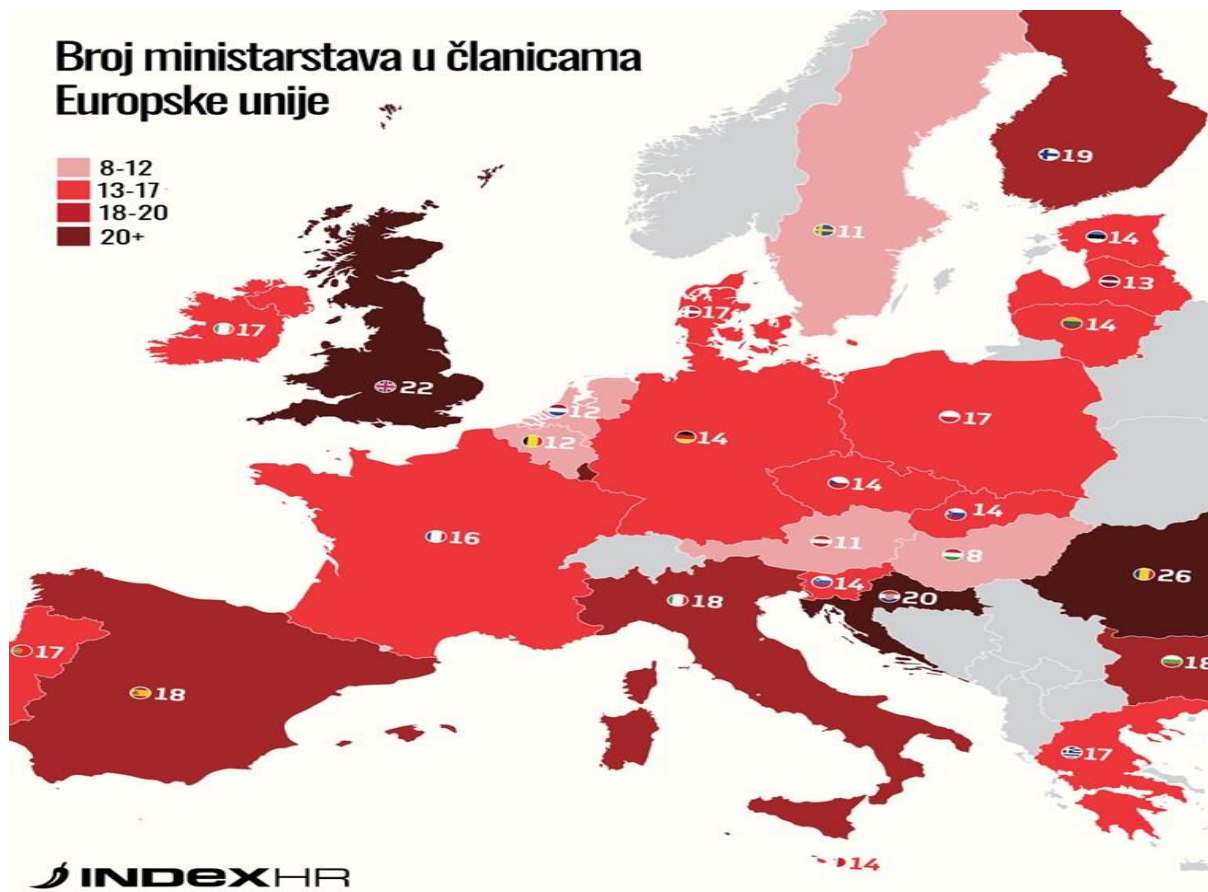
Zemlja članica	Broj stanovnika	Broj ministarstava	Broj stanovnika naspram jednog ministarstava
Austrija	8.978.929	11	816.266
Belgija	11.617.623	12	968.135
Bugarska	6.838.937	26	263.036
Hrvatska	3.862.305	16	241.394
Cipar	904.705	10	90.470
Češka	10.516.707	14	751.193
Danska	5.873.420	17	345.495
Estonija	1.331.796	14	95.128
Finska	5.548.241	19	292.012
Francuska	67.871.925	16	4.241.995
Njemačka	83.237.124	14	5.945508
Grčka	10.459.782	17	615.281
Mađarska	9.689.010	8	1.211.126
Irska	5.060.004	17	297.647
Italija	59.030.133	18	3.279.451
Latvija	1.875.757	13	144.289
Litva	2.805.998	14	200.428
Luksemburg	645.397	12	53.783
Malta	520.971	14	37.212
Nizozemska	17.590.672	12	1.465.889
Poljska	37.564.247	17	2.209.661
Portugal	10.352.042	17	608.943
Rumunjska	19.042.455	18	1.057.914
Slovačka	5.434.712	14	388.193
Slovenija	2.107.180	14	150.512
Španjolska	47.432.893	18	2.635.160
Švedska	10.452.326	11	950.211
Ukupno:	446.645.291	403	-

Izvor: izradila autorica. Dostupno na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_hr. (pristupljeno 21.7.2023.)

Ako se promatra broj ministarstava u odnosu na broj stanovnika u pojedinoj zemlji članici, najveći broj stanovnika po jednom ministarstvu ima Njemačka, a najmanje Malta.

Iako deset zemalja članica imaju više ministarstava od Hrvatske a Francuska jednako, razvidno je, da samo sedam članica ima manje stanovnika po jednom ministarstvu u odnosu na Hrvatsku.

Slika 2. Broj ministarstava u zemljama članicama Europske unije.



Izvor: Dostupno na: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/hrvatska-ima-cak-20-ministarstava-slovenija-14-austrija-11/2105866.aspx>. (pristupljeno 21.7.2023.)

Na slici je razvidno da su zemlje članice Europske unije s obzirom na broj ministarstava svrstane u četiri skupine, i to: (1.) 8-12 ministarstava; (2.) 13-17 ministarstava; (3.) 18-20 ministarstava; (4.) 20 + ministarstava. U prvoj skupini nalazi se 7 zemalja članica, u drugoj je 15, u trećoj je 4, dok je u četvrtoj skupini samo jedna zemlja članica. Hrvatska se nalazi u drugoj skupini u kojoj je najviše zemlja članica po broju ministarstava, više od polovice članica odnosno gotovo 60%.

2.4. Komparativna analiza načela javne uprave u Hrvatskoj i Europskoj uniji

Ukazali smo da je hrvatska javna uprava ulaskom Hrvatske u Europsku uniju, a preuzimanjem Europske pravne stečevine, determinirana europskim načelima u funkcioniranju javne uprave. „Iako Rimskim ugovorima i ostalim pravnim izvorima EU-a nije predviđen specifičan model javne uprave koji članice moraju uspostaviti, pitanje zajedničkog upravnog prava raspravlja se od samih početaka Europske zajednice. S vremenom je u demokratskim državama postignut opći konsenzus o ključnim sastavnicama dobrog upravljanja. Te sastavnice dijele zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima javnog upravljanja, a riječ je o: (1) odgovornosti (accountability); (2) pouzdanosti i predvidivosti (pravnoj sigurnosti); (3) otvorenosti i transparentnosti; (4) participaciji“. (Mendeš, 2004:247) Unatoč uporabi pojma „Europski administrativni prostor“ (*European Administrative Space*), ne možemo govoriti o unificiranom europskom modelu javne uprave, iz razloga što su nacionalne uprave obilježene u značajnoj mjeri lokaliziranim osobitostima. „Europski administrativni prostor predstavlja evoluciju povećanja konvergencije²¹ između upravnopravnih poredaka i upravne prakse država članica Europske unije. On se tiče osnovnih institucionalnih uređenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda, vrijednosti državne i javne uprave te administrativne kulture“. (Mendeš, 2004:247) Administrativnu kulturu možemo promatrati kao ekvivalent organizacijske kulture prisutan u administrativnim odnosno birokratskim organizacijama koja je u interakciji sa kulturom lokalne zajednice. Hrvatski je Sabor, sukladno Ustavu, 12. lipnja 2015. godine donio „Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine“²². Strategija se odnosi na „tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela)“. Strategija anticipira pripadanje Hrvatske europskom upravnom prostoru, i shodno tome preuzete obveze da se postupanje javne uprave temelji na načelima:“ (1) pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost); (2) otvorenost i transparentnost; (3) odgovornost; (4) učinkovitost i djelotvornost; (5) koherentnost^{23,24}.

Tablica 2. Podudaranje načela uprave u Hrvatskoj i Europskoj uniji.

²¹ „**konvergencija** (prema lat. *convergens*: koji se približava). **1.** Sličnost, sukladnost, podudarnost osobina, svojstava; međusobno približavanje, težnja za istim ciljem“. Dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=32979>. (pristupljeno 21.7.2023.)

²² Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html. (pristupljeno 21.7.2023.)

²³ „**koherentan** (lat. *cohaerens*, genitiv *cohaerentis*: povezan, spojen), međusobno usklađen, suvisao; logički povezan, jasno izrečen; dosljedan, bez protuslovlja u osjećaju, mišljenju ili djelovanju“. Dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=32252>. (pristupljeno 21.7.2023.)

²⁴ Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html. (pristupljeno 21.7.2023.)

Republika Hrvatska - načela	Europska unija - načela	Podudarnost
„Pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost)“.	„Pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost)“.	Potpuna.
„Otvorenost i transparentnost“.	„Otvorenost i transparentnost“.	Potpuna.
„Odgovornost“.	„Odgovornost“.	Potpuna.
„Učinkovitost i djelotvornost“.	„Participacija“.	Djelomična.
„Koherentnost“.	-	Djelomična.

Izvor: izradila autorica.

U hrvatskoj „Strategiji“, usklađenoj sa pristupanjem Europskoj uniji, definirano je pet načela, dok se u radu „Načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji“ (Mendeš, 2004.), govori o četiri načela. „Tim četirima načelima mogu se pridružiti dodatni principi za koje Europska komisija smatra da bi ih trebalo širiti i izvan granica Europe, a osobito u Rusku Federaciju i u mediteranske zemlje, kao što su: učinkovitost (anticipirano u hrvatskoj „Strategiji“, nap. aut.); povoljan odnos uloženog i dobivenog; djelotvornost (anticipirano u hrvatskoj „Strategiji“, nap. aut.); postizanje cilja; otvorenost prema građanima te koherentnost“. (Mendeš, 2004:249)

Tri se načela uprave definirana u hrvatskoj „Strategiji“ u cijelosti podudaraju sa načelima uprave opisanih u radu „Načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji“ (Mendeš, 2004.), dok je odstupanje u svezi dva hrvatska načela koja su u „Strategiju“ a ugrađena su kao već istaknuta preporuka dodatnih principa Europske komisije. Ukratko pojašnjavamo intenciju pojedinog načela opisanih u „Strategiji“.

„Pouzdanost i predvidljivost“, odnosno pravna sigurnost, „podrazumijevaju da javna uprava obavlja svoje dužnosti u skladu sa zakonom i unaprijed poznatim pravilima te nepristrano prema svim korisnicima usluga koje pruža“.

„Otvorenost i transparentnost“ rada javne uprave u skladu je sa temeljnim zakonskim načelom u funkcioniranju uprave, a odnosi se na javnost rada i postupanja. „Otvorenost izlaže rad javne uprave nadzoru i kritici izvana, ali i otvara mogućnost utjecaja i uključenosti građana i drugih zainteresiranih strana u njezin rad, dok transparentnost znači da rad javne uprave treba svima biti razvidan i razumljiv“. Uprava je u najširem smislu permanentno izložena ocjeni rada od strane građana a poglavito medija, čemu pridonosi već spomenuti „Zakon o pravu na pristup informacijama“²⁵.

U realnom sektoru odgovornost je producirana količinom ovlasti koju posjeduje pojedinac na pojedinom radnom mjestu, te se definira kao „obveza obavljanja zadataka uz zadovoljavajuće rješenje. U organizaciji (ne samo poslovnoj, nap. aut.) je u svakom trenutku potrebno postići

²⁵Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>. (pristupljeno 8.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

ravnotežu između ovlasti i odgovornosti. Određeni stupanj ovlasti (prava, nap. aut.) povlači za sobom i određeni stupanj odgovornosti“. (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, Pološki Vokić, 2008:329)

Međutim, iako je misija odnosno poslanje poslovnih subjekata osigurati građanima usluge i proizvode zadovoljavajuće kvalitete uz primjerenu zaradu, u zadnje vrijeme raspravlja se o društvenoj odgovornosti realnog sektora. „Danas, djelomično zbog međuovisnosti mnogih skupina u našem društvu, poduzeća su šire uključena u društvo. Svakako postoji pitanje što je zapravo društvena odgovornost poduzeća. Štoviše, pitanje društvene odgovornosti, koje su u početku odnosilo na poduzeća, danas se sve češće postavlja s obzirom na vlasti raznih razina (nacionalna, regionalna, lokalna, nap. aut.), sveučilišta, neprofitne fondacije, dobrotvorne organizacije, pa čak i crkve. Tako govorimo o društvenoj odgovornosti i društvenoj osjetljivosti svih organizacija“. (Weihrich, Koontz, 1998:66)

Društvena odgovornost i društvena osjetljivost poslovnih subjekata u Hrvatskoj se djelomično ispoljava kroz, već spomenuto zakonsko određenje javno-privatnog partnerstva.

„Odgovornost znači obvezu pojedinca ili tijela koje obavlja poslove javne uprave da obrazloži i opravda svoj rad drugima, bilo hijerarhijski nadređenim pojedincima, bilo tijelima zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti“.

Učinkovitost se može promatrati kao sinergija efikasnosti i efektivnosti. „*Efikasnost* odražava stupanj postizanja povoljnih i prihvatljivih odnosa između učinaka (outputa) i uloga (inputa). Jednostavno se opisuje kao činiti stvari na pravi način. *Efektivnost* je veličina koja ukazuje u kojoj mjeri organizacija ili neki njezin dio postiže svoje ciljeve te u konačnici svoju misiju“. (Sikavica, 2008:763) Nastavno, iako je uprava u cjelini nemarkantilna (netrgovačka), može se govoriti da su subjekti u sustavu javne uprave u obvezi povjerena proračunska sredstva koristiti isključivo namjenski i trošiti racionalno. To, dakako, ne smije biti zapreka za kvalitetu i kvantitetu usluga i proizvoda koja subjekti u sustavu javne uprave moraju osigurati građanima. „Učinkovitost predstavlja odnos uložених javnih sredstava i rezultata ostvarenih njihovim trošenjem, dok djelotvornost zahtijeva da se obavljanjem tih poslova uspješno ispune unaprijed postavljeni ciljevi“.

Za razliku od usko definiranog i razvidnog područja djelovanja zakonodavne i sudbene vlasti, područje djelovanja izvršne vlasti (javne uprave) je široko konstituirano na način da se može konstatirati, da obuhvaća u državi sva ona područja koja nisu izričito definirana kao područje djelovanje zakonodavne i sudbene vlasti. Takvo poimanje javne uprave može se promatrati negativistički spram zakonodavne i sudske vlasti, ali ne u smislu konotacije uprave nego u svrhu svrstavanja u državi. Stoga je teret odgovornosti na državnim dužnosnicima i rukovodećim

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj
državnim i javnim službenicima osigurati skladno djelovanje između mnogobrojnih subjekata u sustavu javne uprave.

„Koherentnost znači da se različite javne politike i propisi, kao i rad upravnih tijela dosljedno primjenjuju i međusobno usuglašavaju i usklađuju s obzirom na ciljeve, načela i načine njihove provedbe, uz ustrajno političko vođenje“.

Prosudujući i analizirajući prethodno opisana načela javne uprave u djelatnom smislu možemo konstatirati kako slijedi:

„Hrvatska javna uprava je pouzdan partner hrvatske javnosti koja zakonito, transparentno i objektivno obavlja povjerene poslove na dobrobit svih hrvatskih građana. Javnost ima pravo znati, a uprava je obvezna u zadovoljavajućoj formi odgovoriti na svako pitanje za koje javnost iskaže interes. Uskrate odgovora moraju biti u skladu sa zakonom koje anticipiraju više nacionalne i državne interese. Uprava se ponaša društveno odgovorno spram povjerenih proračunskih sredstava, dok su činitelji sustava javne uprave međusobno usklađeni na vertikalnoj i horizontalnoj razini, odnosno u pozitivnim pravnim propisima“.(Poimanje definirala autorica)

2.5. Javna poduzeća

Značajan opseg javnog sektora u Republici Hrvatskoj predstavljaju javna poduzeća koja mogu biti financijska i nefinancijska. „Javnim nefinancijskim poduzećima smatraju se poduzeća u vlasništvu i/ili pod kontrolom države (javna poduzeća), a financijska poduzeća u vlasništvu ili pod kontrolom države nazivaju se javnim financijskim institucijama (npr. središnja banka)“. (Kesner-Škreb, 2005:93)

Javna poduzeća se ne tako rijetko komuniciraju kao poduzeća od nacionalnog interesa, odnosno kao pouzeća u funkciji zadovoljavanja interesa kojima teži većina pripadnika nacije (zajednice). „U mnogim zemljama nefinancijska javna poduzeća pružaju usluge na nekomercijalnoj osnovi, obično u obliku nižih cijena od onih potrebnih za pokrivanje troškova (primjerice, naplaćivanje struje po cijeni nižoj od tržišne za seoska domaćinstva). U nekim zemljama ta poduzeća, prema zahtjevu države, pružaju i određene socijalne usluge. Te se nekomercijalne aktivnosti mogu financirati unakrsnim subvencioniranjem između raznih grupa potrošača (neki potrošači plaćaju višu, a neki nižu cijenu za istu uslugu), ili se gubitak nefinancijskih javnih poduzeća pokriva iz proračuna“. (Kesner-Škreb, 2005:94)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

Dok se s pojmom poduzeća općenito susrećemo u području ekonomije (merkantilizma), sam je pojam nacionalnih interesa interdisciplinarno područje, ali u biti je politološko pitanje kojim se primarno bavi politologija kao politička znanost.

„Pojam "nacionalni interes" dosta je teško definirati. Pokušat ćemo ga definirati kriterijima prema kojima se oblikuje. To mogu biti ekonomski, ideološki, vojni kriteriji, kriterij sile, morala i legaliteta, odnosno kulturni, rasni i drugi kriteriji. Dakako da za takav pristup nužno treba odrediti kategorije koje nam mogu pomoći u razjašnjavanju pojma. Te kategorije možemo promatrati kroz sljedeće elemente: (1) stupanj važnosti interesa za državu (kritičnost); (2) stupanj stalnosti (trajnost); (3) stupanj općenitosti; (4) prostorni elementi interesa“. (Cvrtila, 1995:63)

Javna poduzeća jesu gospodarski subjekti kojima upravlja država kako bi se zadovoljili ekonomski i socijalni nacionalni interesi. Dvije su bitne odrednice javnih poduzeća (korporacija). Prvo, gospodarska djelatnost javnog poduzeća odvija se po načelu ekonomičnosti (cijena/korist), ali se istodobno mora anticipirati, kod kreiranja cijene proizvoda i usluga, javni interes građana. Taj nemičak čimbenik koji značajno utječe na formiranje cijene posebno se ispoljava u vrijeme ekstremnih poremećaja cijene energenata, inflatornih udara i povećanja cijena osnovnih proizvoda i usluga, poglavito hrane²⁶. Drugo, poslovnim subjektima upravljaju vlasnici, odnosno funkcija upravljanja je funkcija kapitala. Vlasnik javnih poduzeća je hrvatska država, te za račun države javnim poduzećima upravljaju osobe koje imenuje Vlada Republike Hrvatske. „Upravljanje shvaćamo kao funkciju definiranja misije, strategije, politike i ciljeva organizacija, pa je to funkcija vlasnika u gospodarskoj organizaciji, odnosno funkcija najviših državnih tijela u državnoj upravnoj organizaciji (subjekta u sustavu javnog sektora, nap. aut.)“. (Jurina, 2011:90) U teoriji se naglašava kako je upravljanje nužno promatrati odvojeno od funkcije menadžmenta, jer su to dvije različite regulativne funkcije u svakoj organizaciji, te nije ispravno da su upravljanje i rukovođenje (menadžment) sadržaj posla iste osobe. Podzakonski akti hrvatske Vlade koji uređuju organizaciju i funkcioniranje tijela državne uprave, djelomično su na tragu teorijskih postavki. Naime, u Uredbama se susrećemo s dva normativna rješenja u svezi upravljanjem i menadžmentom (rukovođenjem). Prvo rješenje, koje se u teoriji problematizira, nalazimo kod ministarstava, primjerice „Ministar predstavlja Ministarstvo i

²⁶ "Kao odgovorna Vlada koja vodi računa i o društvenoj solidarnosti i o kvalitetnoj redistribuciji sredstava koja se prikupe od naših poreznih obveznika, djelujemo kako bi se u hrvatskom društvu održala socijalna kohezija, kako bi se izbjegla socijalna fraktura i kako bi kroz ovu krizu naši građani, svi gospodarski subjekti i sve institucije prošli sa što manje rizika i kako bi svi ostali na nogama, a država ispunila svoju ključnu ulogu da je uz radnike i uz gospodarstvo na maksimalan mogući način", poručio je premijer Andrej Plenković na 201. sjednicu Vlade, održanoj 16. ožujka 2023. godine. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/plenkovic-bez-mjera-vlade-cijena-struje-za-kucanstva-bila-bi-dvostruko-veca-a-cijena-plina-za-70-posto/37980>. (pristupljeno 11.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

upravlja i rukovodi njegovim radom“²⁷. Drugo rješenje, u teoriji prihvaćeno kao ispravno i poželjno naglašava da „dok je funkcija upravljanja funkcija kapitala, funkcija menadžmenta proizlazi iz položaja u procesu rada, te nositelj funkcije upravljanja određuje i nositelje menadžerskih aktivnosti“. (Sikavica, 2008:3) Takvo rješenje nalazimo kod nekih državnih upravnih organizacija, primjerice: „Radom Središnjeg državnog ureda upravlja državni tajnik“. Subjektivitet javnih poduzeća (status), vlasništvo, upravljanje i menadžment (rukovođenje), uređen je zakonskim i podzakonskim aktima.

Javna poduzeća od interesa za Republiku Hrvatsku, pored toga što su navedena u Odluci Vlade a temeljem Odluke o kriterijima, se vode u „Registru trgovačkih društava u vlasništvu države“²⁸, a vodi ga „Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa“²⁹. Prema Odluci Vlade kriteriji prema kojima se neka pravna osoba može svrstati u pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku mogu biti opći i posebni. U Odluci se navodi pet općih kriterija koji ne moraju biti zadovoljeni kumulativno, nego je nužno da se zadovolji najmanje jedan kriteriji kako bi se stekao status pravne osobe od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Ključni opći kriteriji za dodjeljivanje statusa odnosi se na osnovnu djelatnost. Naime, nužno je „da je osnovna djelatnost pravne osobe upravljanje općim dobrima i dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku, koja su kao takva utvrđena posebnim propisima (vode, šume, poljoprivredna zemljišta, pomorsko dobro, ceste, željeznice i sl.)“³⁰.

Za razliku od društvenog vlasništva u bivšoj socijalističkoj državi, gospodarenje državnom imovinom u demokratskim društvima strogo je normirano (formalizirano), te su u formalnom smislu, pored kriterija za nominaciju, opisana načela upravljanja.

Prema „Zakonu o upravljanju državnom imovinom“ (članak 13.) državnom imovinom nužno je upravljati pažnjom dobrog gospodara, učinkovito (ekonomično), razumno, odgovorno i transparentno.

Dobar gospodar je kolokvijalni izraz koji govori o sposobnom i uspješnom gospodarstveniku, koji na vrijeme i u dospjelim iznosima podmiruje svoje obveze. Međutim, razvidno je da se u zakonu navode četiri načela upravljanja državnom imovinom, a to su: odgovornost, javnost,

²⁷„Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva znanosti i obrazovanja“. Članak 93. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/o-drzavnoj-upravi/unutarnje-ustrojstvo-tijela-drzavne-uprave/22227>. (pristupljeno 11.8.2023.)

²⁸Dostupno na: <https://www.sukobinteresa.hr/hr/registar-trgovackih-drustava-u-vlasnistvu-drzave>. (pristupljeno 11.8.2023.)

²⁹„Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa je stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz djelokruga rada i nadležnosti određenih Zakonom o sprječavanju sukoba interesa“. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/povjerenstvo-za-odlucivanje-o-sukobu-interesa/21532>. (11.8.2023.)

³⁰„Odluka o kriterijima za utvrđivanje pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku“. Članak IV. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_02_22_536.html. (pristupljeno 12.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

ekonomičnost i predvidljivost. O svim načelima smo djelomično pisali posredno ili neposredno, jer su u temeljima funkcioniranja svih javno-pravnih subjekata. Odgovornost se rasprostire od dna do vrha piramide, te uz autoritet koji se rasprostire obrnuto proporcionalno odgovornosti, predstavlja temelje sustava menadžmenta (upravljanja) u svakoj organizaciji.

U temeljima menadžmenta, bez kojih nije moguća njegova provedba u praksi, jesu: autoritet, odgovornost, delegiranje autoriteta i odgovornosti te hijerarhija. (Jurina, 2011:114)

Odgovornost u poslovnim subjektima načelno se može definirati kao „obveza obavljanja zadataka uz zadovoljavajuće rješenje“. (Sikavica, 2011:65) Mišljenja smo, „*da je odgovornost preuzimanje obveze da se povjereni poslovi obavljaju, prosuđujući osobne kompetencije i mogućnost korištenja materijalnih i ljudskih potencijala, sukladno unaprijed definiranim standardima u kvalitativnom smislu, te u skladu s prethodno egzaktno postavljenim ciljevima. Nastavno, odgovorno ponašanje je prosuđivanje mogućnosti u odnosu na očekivanja*“. (Pojmovno odredila autorica)

3. PODRUČNA (REGIONALNA) I LOKALNA UPRAVA I SAMOUPRAVA

Svaka suverena i samostalna država ima teritorij omeđen granicama koje su međunarodno priznate od strane drugih država, a prema međunarodnom pravu granice suverenih država ne mogu se mijenjati silom nego samo dogovorom.

Nažalost, Hrvatska je uz Bosnu i Hercegovinu, nakon raspada (disolucije) Jugoslavije na putu do međunarodnog priznanja, bila izložena otvorenoj agresiji Srbije i Crne Gore potpomognute JNA s ciljem nasilnih promjena hrvatskih državnih granica. Oružana agresija odvija se unatoč

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

Odluci „Badinterove komisije”³¹ i načelu međunarodnoga prava „*uti possidetis*”³², na temelju kojega se unutrašnja razgraničenja između administrativnih jedinica priznaju kao državne granice u trenutku stjecanja neovisnosti“. (Marušić, 2017:50)

Završetkom Domovinskog rata, te nakon mirne reintegracije Istočne Hrvatske odnosno Hrvatskog Podunavlja, hrvatska državna vlast uspostavljena je na cijelom međunarodno priznatom hrvatskom državnom teritoriju.

Prema odredbama hrvatskog Ustava “Suverenitet Republike Hrvatske neotuđiv je, nedjeljiv i neprenosiv. Suverenitet Republike Hrvatske prostire se nad njezinim kopnenim područjem, rijekama, jezerima, prokopima, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja”³³. Hrvatski državni teritorij odnosno hrvatsko državno područje obuhvaća 56 561 km². „Državno područje obuhvaća kopnene prostore koji se nalaze u državnim granicama, uključujući rijeke i jezera te otoke“. (Degan, Đ., 2011:545) Međutim, bitna komponenta hrvatskog državnog područja determinirana je činjenicom da je Republika Hrvatska obalna država. „Područje obalne države obuhvaća i njezine unutrašnje morske vode, arhipelaške vode tzv. oceanskih arhipelaških država te njezino teritorijalno more“. (Degan, Đ., 2011:546)

Hrvatske unutrašnje morske vode i teritorijalno more površinom iznose 31 067 km².

Na području Hrvatske je nastanjeno, prema zadnjem popisu iz 2021. godine, 3 871 833 stanovnika što je u odnosu na Popis iz 2011. godine smanjenje broja stanovnika za 413 056 osoba ili 9,64%³⁴.

Slika 3. Broj stanovnika u Hrvatskoj

³¹„U Odluci “Badinterove komisije”, koju je 10. rujna 1991. utemeljilo Vijeće ministara EZ-a radi pravne pomoći Konferenciji o miru u Jugoslaviji u Haagu, između ostalog se navodi: (1) da se Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija nalazi u procesu raspada; (2) da će se vanjske granice (Republika, nap. aut.) morati u svim slučajevima poštovati; (3) da nikakva promjena postojećih granica i crta razgraničenja postignuta silom ne može proizvesti pravne učinke“. Dostupno na: <https://hrvatski-vojniki.hr/medunarodno-priznanje-rh-uloga-badinterove-komisije-i-svete-stolice/>. (pristupljeno 21.8.2023.)

³²„**uti possidetis** [u'ti pos:ide:'tis] (lat.: kako posjedujete), načelo međunarodnog prava na temelju kojega se unutrašnja razgraničenja između administrativnih jedinica priznaju kao međunarodne granice novih država u času stjecanja neovisnosti“. Dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=63502>. (pristupljeno)

³³„Ustav Republike Hrvatske“. Članak 2. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>. (pristupljeno 21.8.2023.)

³⁴Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno 21.8.2023.)



Izvor: Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>.

(pristupljeno 21.8.2023.)

Europska unija, u kojoj je Hrvatska punopravna članica od 1. srpnja 2013. godine, „ se proteže na više od 4 milijuna km² i ima 447,7 milijuna stanovnika“³⁵. Po veličini područja Hrvatske je u Europskoj uniji na osamnaestom mjestu, dok je po broju stanovnika na dvadesetom mjestu. Hrvatsko državno područje čini 1,41 % (56 561 km²/4.000.000 km²) područja Europske unije, a broj stanovnika u Hrvatskoj predstavlja 0,86% (3 871 833/447 700 000) stanovništva Europske unije.

3.1. Povijest teritorijalne uprave u Hrvatskoj

Organiziranje regionalne (područne) uprave i lokalne samouprave na prostorima Republike Hrvatske seže daleko u povijest, u X. stoljeće, kada se pojavljuju prve županije kao institucionalni oblici unutarnje uprave u Hrvatskoj. Županije postoje sve do raspada Austro-ugarske monarhije 1918. godine, odnosno završetka Prvog svjetskog rata. (Vrbošić, 1992:56)

Slika 4. Hrvatska u Austro-Ugarskoj monarhiji.

³⁵Dostupno na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_hr. (pristupljeno 22.8.2023.)



Izvor: Dostupno na: <https://proleksis.lzmk.hr/9976/>. (pristupljeno 22.8.2023.)

Mjesto i ulogu ukinutih županija u Kraljevini Jugoslaviji u smislu djelokruga rada preuzimaju novoustrojene Banovine, njih devet, i to: (1) Dravska banovina (Ljubljana); (2) Savska banovina (Zagreb); (3) Vrbaska banovina (Banja Luka); (4) Primorska banovina (Split); (5) Drinska banovina (Sarajevo); (6) Zetska banovina (Cetinje); (7) Dunavska banovina (Novi Sad); (8) Moravska banovina (Niš); (9) Vardarska banovina (Skopje).

Zanimljivom je da „Beograd, kao glavni grad Kraljevine Jugoslavije, sa okolicom nije pripadao niti jednoj Banovini“³⁶. U Banovinama su u smislu teritorijalne uprave i samouprave bili su ustrojeni kotarevi.

Slika 5 Banovine u Kraljevini Jugoslaviji.

³⁶ Dostupno na: https://hr.wikipedia.org/wiki/Banovine_u_Kraljevini_Jugoslaviji. (pristupljeno 22.8.2023.)



Izvor: Dostupno na:

<https://www.facebook.com/photo/?fbid=314152626842519&set=a.105101901080927>.

(pristupljeno 22.8.2023.)

Poradi rješavanja složenog hrvatskog nacionalnog pitanja u Kraljevini Jugoslaviji, a s ciljem opstanka Kraljevine, godine 1939. potpisan je politički akt poznat kao „Sporazum Cvetković-Maček“ kojim je utemeljena „Banovina Hrvatska“³⁷.

Konstituiranjem Banovine Hrvatske „bitno su se promijenile političko-teritorijalna organizacija i ovlasti vlasti Kraljevine Jugoslavije, jer je stvorena zasebna jedinica sa širokim ovlastima u području zakonodavne, upravne i sudske vlasti s obilježjima državnosti, koja su je približavala statusu federalne jedinice. Banovinu Hrvatsku činile su dotadanje banovine Savska i Primorska te kotari: Dubrovnik (dio Zetske Banovine, nap. aut.); Ilok i Šid (dio Dunavske Banovine, nap. aut.); te Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica (dijelovi Drinske Banovine), dakle najveći dio područja Kraljevine Jugoslavije s većinskim hrvatskim pučanstvom“³⁸.

Slika 6. Banovina Hrvatska 1939. godine.

³⁷„**Banovina Hrvatska**, oblik teritorijalne samouprave glavnine hrvatskih krajeva u Kraljevini Jugoslaviji na temelju Sporazuma Cvetković–Maček 1939. Uspostavljena je Uredbom o Banovini Hrvatskoj, koju su 26. VIII. 1939. donijeli kraljevski namjesnici na temelju političkog sporazuma između D. Cvetkovića, predsjednika jugoslavenske vlade i predstavnika srbijanskih političkih čimbenika okupljenih oko kneza namjesnika Pavla, i Vladka Mačeka, čelnika HSS-a i Seljačko-demokratske koalicije (SDK), predstavnika najjače hrvatske političke skupine. Banovina Hrvatska rezultat je pokušaja rješavanja hrvatskog pitanja i stvaranja mogućnosti za opstanak jugoslavenske države u okolnostima zaoštrenih europskih političkih prilika uoči II. svjetskog rata“. Dostupno na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=5743>. (pristupljeno 22.8.2023.)

³⁸Dostupno na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=5743>. (pristupljeno 22.8.2023.)



Izvor: Dostupno na: https://hr.wikipedia.org/wiki/Banovina_Hrvatska. (pristupljeno 22.8.2023.)

Banovina Hrvatska obuhvaćala je teritorij od 65.456 km², u odnosu na hrvatski državni teritorij danas (56 561 km²), to je više za 8 895 km² odnosno oko 16%. Na području Banovine Hrvatske, a prema popisu stanovništva iz 1931. godine, živjelo je 4.024.601.

Za vrijeme II. Svjetskog rata, stvaranjem Nezavisne Države Hrvatske, „uspostavljena je nova upravna i sudbena teritorijalna podjela pa je Hrvatska ustrojena u 22 velike župe, 141 kotar i 1006 općina, a grad Zagreb bio je izdvojen u posebnu upravnu cjelinu s položajem županije“³⁹. Područje Nezavisne Države Hrvatske obuhvaćalo je 115.133 km².

3.2. Lokalna samouprava u Hrvatskoj za vrijeme Druge Jugoslavije

Nakon Drugoga svjetskoga rata, stvaranjem II. Jugoslavije, opetovano se u Hrvatskoj ukidaju županije, s obzirom da se isto već dogodilo, kako smo naveli u Kraljevini Jugoslaviji, odnosno nije uspostavljen županijski ustroj kao temelj regionalne (područne) uprave na

³⁹Dostupno na: <https://www.glas-koncila.hr/povijesne-mijene-teritorijalnoga-ustroja-koliko-je-potrebno-opcina-gradova-i-zupanija/>. (pristupljeno 23.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

teritoriji države. Vlasti su u počecima pokazale veliko nesnalaženje odnosno lutanje i neodlučnost u pronalaženju adekvatnog teritorijalnog upravnog ustroja.

„Počelo se s mjesnim narodnim odborima (1946. g.), koji su ukinuti 1951. g., a 1952. g. bili su uvedeni općine, kotari i gradovi te je formirano 89 kotara i 737 općina. Budući da taj ustroj nije zadovoljavao i bio je opterećen prekobrojnomo administracijom, počelo se sa smanjivanjem kotara pa je već 1955. g. bilo samo 27 kotara, kojih je broj do 1962. g. smanjen na devet, a 1967. g. preostalo ih je samo osam“⁴⁰. Kompenzacijsko rješenje za ukidanje kotara u formi „većih ujedinjavajućih administrativno-upravnih jedinica (dakle, za nedostatak povijesno utemeljenih županija) početkom sedamdesetih prešlo na osnivanje zajednica općina. Usporedno s tim procesom postupno se smanjivao i broj općina, pa ih je umjesto početnih 737 u 1952. g. ostalo samo 102 u 1991. g., koje su dočekale novu državu pod imenom Republika Hrvatska“⁴¹. Prema tome, regionalna (područna) uprava i lokalna samouprava u Jugoslaviji nakon Drugog Svjetskog rata počiva na ustrojavanju kotara i općina, te se ukidanjem kotara rješenje administrativno-upravne forme pronalazi u formiranju zajednica općina.

Slika 7. Zajednice općina u Hrvatskoj do 1985. godine.



Izvor: Dostupno na:

https://hr.wikipedia.org/wiki/Zajednica_op%C4%87ina#/media/Datoteka:Zajednice_op%C4%87ina_od_1974-02-22_do_1986-12-31.PNG. (pristupljeno 23.8.2023.)

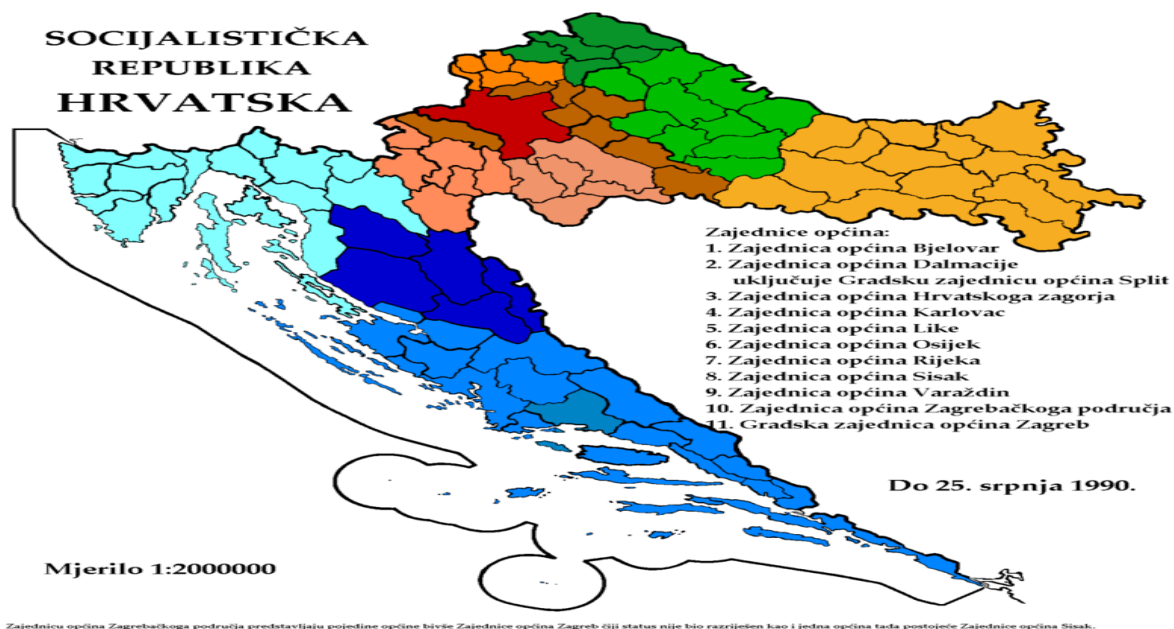
⁴⁰Dostupno na: <https://www.glas-koncila.hr/povijesne-mijene-teritorijalnoga-ustroja-koliko-je-potrebno-opcina-gradova-i-zupanija/>. (pristupljeno 23.8.2023.)

⁴¹Dostupno na: <https://www.glas-koncila.hr/povijesne-mijene-teritorijalnoga-ustroja-koliko-je-potrebno-opcina-gradova-i-zupanija/>. (pristupljeno 23.8.2023.)

Irena Kelava: *Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj*

U razdoblju od 1945. pa do 1991. godine permanentno se u pogledu funkcioniranja područne uprave i lokalne samouprave odvijaju procesi racionalizacije. Smanjuje se broj kotara i općina dok se istovremeno neznatno povećavao broj zajednica općina, s deset na jedanaest uključivo i Zajednicu općina Grada Zagreba.

Slika 8. Zajednice općina u Hrvatskoj 1991. godine.



Izvor: Dostupno na:

https://hr.wikipedia.org/wiki/Zajednica_op%C4%87ina#/media/Datoteka:Zajednice_op%C4%87ina_od_1974-02-22_do_1986-12-31.PNG. (pristupljeno 23.8.2023.)

3.3. Regionalna i lokalna samouprava u Hrvatskoj

Stjecanjem neovisnosti i međunarodnog priznanja u Republici Hrvatskoj se, u uvjetima vođenja obrambenog Domovinskog rata, konstituiraju državne institucije u skladu sa standardima demokratskih višestranačkih parlamentarnih država. Proces uskladbe u vrijeme tranzicije odvijaju se i na području regionalne (područne) uprave i lokalne samouprave, uz implementaciju najviših standarda organiziranja uprave i samouprave u područjima na kojima je srpska nacionalna manjina predstavljala izraziti dio stanovništva.

Zatečeno stanje na području uprave i lokalne samouprave, 101 općina i 11 zajednica općina, značajno se mijenja već krajem 1992. godine, odnosno Republika Hrvatska prelazi na novi teritorijalno upravni ustroj konstituiranjem županija, gradova i općina. Naime, sukladno Ustavu „Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, dok su županije jedinice područne

Irena Kelava: *Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj* (regionalne) samouprave. Područje županija, gradova i općina određuje se na način propisan zakonom⁴². Početkom 1993. godine stupio je na snagu „Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj“⁴³. Sukladno najvišim dostignutim standardima u zaštiti i promicanju kulturne autonomije pripadnika srpske nacionalne zajednice koji čine značajni dio populacije na određenom području, Zakonom su ustrojena dva kotara: Knin i Glina.

Slika 9. Hrvatske županije i Grad Zagreb.



Izvor: Dostupno na: <https://croatia.eu/index.php?view=article&id=30&lang=1>. (pristupljeno 24.8.2023.)

Zakonom je ustanovljeno dvadeset županija i Grad Zagreb sa statusom županije.

„Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa“⁴⁴.

Jedinice lokalne samouprave sa statusom grada na teritoriju Republike Hrvatske svrstane su u dvije skupine, i to: (a) dvadeset gradova koji su ujedno sjedišta županija: Bjelovar, Čakovec, Dubrovnik, Gospić, Karlovac, Koprivnica, Krapina, Pazin, Požega, Osijek, Rijeka, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Virovitica, Vukovar, Zadar i Zagreb.

(b) četrdeset devet jedinica lokalne samouprave sa statusom grada: Beli Manastir, Biograd na moru, Buje, Buzet, Crikvenica, Čabar, Daruvar, Duga Resa, Drniš, Đakovo, Hvar, Kaštela,

⁴²„Ustav Republike Hrvatske“. Članak 129. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>. (pristupljeno 24.8.2023.)

⁴³Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_12_90_2333.html. (pristupljeno

⁴⁴„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalno) samoupravi“. Članak 6. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 24.8.2023.)

Knin, Korčula, Križevci, Krk, Kutina, Ilok, Imotski, Labin, Makarska, Metković, Našice, Nova Gradiška, Novi Vinodolski, Novska, Ogulin, Omiš, Opatija, Otočac, Petrinja, Podravska Slatina, Pula, Ploče, Poreč, Rab, Rovinj, Samobor, Senj, Sinj, Slunj, Solin, Trogir, Valpovo, Vinkovci, Vis, Zabok, Zlatar, Županja. Ukupno je, dakle, na teritoriju Republike Hrvatske sa statusom grada bilo šezdeset devet jedinica lokalne samouprave, s tim da je Grad Zagreb sjedište Zagrebačke županije, ali je istodobno i posebna samoupravna jedinica sa statusom županije: „Grad Zagreb ima položaj županije“⁴⁵. Grad Zagreb, dakle, treba promatrati u samoupravnom smislu kao grad (Glavni grad) i županiju. Pored županija i gradova Zakonom je ustanovljeno 419 općina.

Tablica 3. Pregled broja jedinica lokalne samouprave po županijama.

Županija	Broj gradova	Broj općina	Ukupno gradova i općina
Zagrebačka	9	25	34
Krapinsko-zagorska	7	25	32
Sisačko-moslavačka	7	12	19
Karlovačka	5	17	22
Varaždinska	6	22	28
Koprivničko-križevačka	3	22	25
Bjelovarsko-bilogorska	5	18	23
Primorsko-goranska	14	22	36
Ličko-senjska	4	8	12
Virovitičko-podravska	3	12	15
Požeško-slavonska	5	5	10
Brodsko-posavska	2	26	28
Zadarska	6	24	30
Osječko-baranjska	7	35	42
Šibensko-kninska	5	15	20
Vukovarsko-srijemska	5	26	31
Splitsko-dalmatinska	16	39	55
Istarska	10	31	41
Dubrovačko-neretvanska	5	17	22
Međimurska	3	22	25
UKUPNO	127	428	555

Izvor: izradila autorica temeljem analize podataka Državnog zavoda za statistiku. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno 24.8.2023.)

⁴⁵„Zakon o Gradu Zagrebu“. Članak 2. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu>. (pristupljeno 24.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

Ukupno je, dakle, 555 gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Najviše gradova (16) je u Splitsko-dalmatinskoj županiji a najmanje (2) u Brodsko-posavskoj županiji.

Slika 10. Administrativna podjela na 128 gradova i 428 općina.



Izvor: Dostupno na: https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske_općine_i_gradovi. (pristupljeno 24.8.2023.)

Tablica 4. Broj stanovnika i površina po županijama.

Županija	Upravno središte	Broj stanovnika (2021.)	Površina u km ²
Zagrebačka	Zagreb	299 985	3060
Krapinsko-zagorska	Krapina	120 702	1229
Sisačko-moslavačka	Sisak	139 603	4468
Karlovačka	Karlovac	112 195	3626
Varaždinska	Varaždin	159 487	1262
Koprivničko-križevačka	Koprivnica	101 221	1748
Bjelovarsko-bilogorska	Bjelovar	101 879	2640
Primorsko-goranska	Rijeka	265 419	3588
Ličko-senjska	Gospić	42 748	5353
Virovitičko-podravska	Virovitica	70 368	2024
Požeško-slavonska	Požega	64 084	1823
Brodsko-posavska	Slavonski Brod	130 267	2030
Zadarska	Zadar	159 766	3646
Osječko-baranjska	Osijek	258 026	4155
Šibensko-kninska	Šibenik	96 381	2984
Vukovarska-srijemska	Vukovar	143 113	2454
Splitsko-dalmatinska	Split	423 407	4540
Istarska	Pazin	195 237	2813
Dubrovačko-neretvanska	Dubrovnik	115 564	1781
Međimurska	Čakovec	105 250	729
Grad Zagreb	-	767 131	641
UKUPNO	20	3.871.833	56 594

Izvor: izradila autorica. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno 24.8.2023.)

Zanimljivo je da upravna središta, poput ostalih županija, u županijama Istarskoj i Vukovarsko-srijemskoj nisu u najvećim gradovima županije, Puli (52 220) odnosno Vinkovcima (30 842), nego u Pazinu (8 279) i Vukovaru (23 175). Razlozi su, dakako, prije svega geostrateški (Vukovarsko-srijemska županija) i povijesno geografski (Istarska županija)

Tablica 5. Redoslijed županija s obzirom na broj stanovnika i površinu

Županija	Redoslijed po broju stanovnika	Redoslijed po površini
Zagrebačka	III	VIII
Krapinsko-zagorska	XII	XIX
Sisačko-moslavačka	X	III
Karlovačka	XIV	VI
Varaždinska	VIII	XVIII
Koprivničko-križevačka	XVII	XVII
Bjelovarsko-bilogorska	XVI	XI
Primorsko-goranska	IV	VII
Ličko-senjska	XXI	I
Virovitičko-podravska	XIX	XIV
Požeško-slavonska	XX	XV
Brodsko-posavska	XI	XIII
Zadarska	VII	V
Osječko-baranjska	V	IV
Šibensko-kninska	XVIII	IX
Vukovarska-srijemska	IX	XII
Splitsko-dalmatinska	II	II
Istarska	VI	X
Dubrovačko-neretvanska	XIII	XVI
Međimurska	XV	XX
Grad Zagreb	I	XXI

Izvor: temeljem analize izradila autorica.

Najveći nerazmjer između broja stanovnika i veličine površine odnosi se na Grad Zagreb koji ima najviše stanovnika a najmanju površinu, odnosno Ličko-senjsku županiju koja je teritorijalno najveća s najmanje stanovnika. Najoptimalniji razmjer između broja stanovnika i veličine područja ima Splitsko-dalmatinska županija, u redoslijedu je na drugom mjestu po oba kriterija. Gotovo u idealnom razmjeru nalazi se i županija Osječko-baranjska.

Mali broj stanovnika na velikom dijelu teritorija imaju i županije Sisčko-moslavačka te Karlovačka. Međutim, načelno možemo konstatirati, a temeljem zadnjeg popisa stanovništva iz 2021. godine, da je hrvatska suočena s ozbiljnim demografskim problemima, te da hrvatsko

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

državno vodstvo mora uložiti ogromne napore u „preokretanje negativnih demografskih trendova“⁴⁶.

Broj organizacijskih subjekata u području regionalne (područne) samouprave od tranzicijskih vremena kada su ustanovljene županija do danas nije se mijenjao. Od početka do danas imamo 20 županija, iako se kontinuirano vode rasprave o potrebi ukidanja županija i upravnoj regionalizaciji Hrvatske kako bi se maksimalizirali efekti područne samouprave.

Međutim, broj jedinica lokalne samouprave, gradova i općina, kroz izmjene „Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj“ koji je Hrvatski Sabor donio 2006. godine, u kontinuitetu se do danas permanentno mijenjao, ne računajući tri izmjene koje je Hrvatski Sabor u tri navrata donio kao „Ispravak Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj“, koje izmjene su tehničke (leksičke) a ne sadržajne naravi. Primjerice „u članku 21. – Županija Istarska, u tabeli naselja na području grada Buje - Buie umjesto naziva: »Kaštel – Castel Venere« treba stajati naziv: »Kaštel – Castelvehere«“⁴⁷.

Dok je broj općina nominalno neznatno rastao, od 419 do 428 što je povećanje od 9 jedinica lokalne samouprave u vidu općina odnosno niti 2%, broj gradova kao jedinica lokalne samouprave je značajno porastao.

Naime, od početnih 69 jedinica lokalne samouprave konstituiranih kroz gradove, danas, temeljem višekratnih izmjena zakona imamo 127 jedinica lokalne samouprave sa statusom grada. To je gotovo dvostruko više jedinica lokalne samouprave sa statusom grada odnosno konkretno 58 gradova više ili 45,66%.

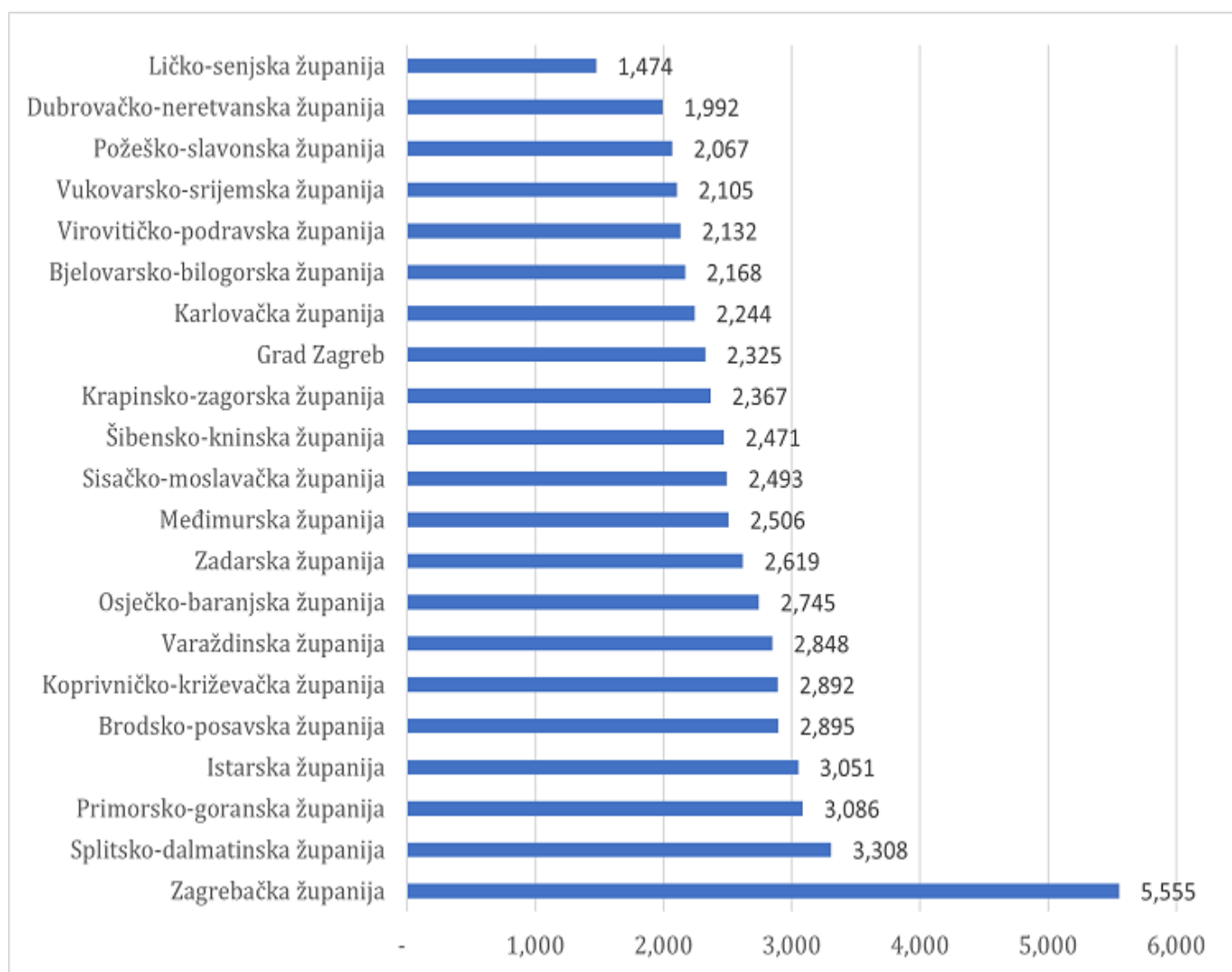
Međutim, nominalno povećanje općina, kako smo istaknuli gotovo neznatno, treba promatrati kroz transformaciju i promjenu statusa općina u gradove, što je objektivno povećanje broja gradova uz istovremeno smanjenje broja općina.

Kada promatramo broj stanovnika u odnosu na ukupan broj jedinica područne i lokalne samouprave (3871 833 / 576) dolazimo do odnosa jedinica područne ili lokalne samouprave naspram broja stanovnika, odnosno na jednu jedinicu samouprave otpada 6 271 stanovnika (1 / 6 271).

⁴⁶Dostupno na: <https://demografijaimladi.gov.hr/vijesti-4693/demografska-revitalizacija-ostaje-stratesko-pitanje/6374>. (pristupljeno 24.8.2023.)

⁴⁷Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_04_46_1176.html. (pristupljeno 24.8.2023.)

Grafikon 1. Broj stanovnika po proračunskom korisniku u županiji



Izvor: Dostupno na: <https://zupan.hr/aktualno/zupanije-imaju-ukupno-1-457-proracunskih-korisnika-koje-brinu-o-kvaliteti-zivota-odnos-broja-javnih-ustanova-i-broja-stanovnika-u-velikom-nerazmjeru-po-zupanijama/>. (24.8.2023.9

Razlike u broju stanovnika po proračunskom korisniku u županijama kreću se u rasponu od 1474 stanovnika u Ličko-senjskoj županiji do 5555 stanovnika u Zagrebačkoj županiji, što govori u prilog opterećenosti proračunskih korisnika u pružanju lokalnih javnih usluga. Opterećenost proračunskih korisnika utječe, kroz odnos broja stanovnika i broja proračunskih korisnika, dakako, na kvalitetu javne usluge.

„Iz tog se pokazatelja može se okvirno sagledati, kaže autorica, u kojoj mjeri postojeće javne ustanove kojima je županija osnivač i koje se pretežito financiraju sredstvima županijskih proračuna neposredno utječu na kvalitetu života građana, a ponajviše na mogućnost dostizanja

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj
stupnja i kvalitete obrazovanja, kao i na kvalitetne sadržaje za rekreaciju i za provođenje slobodnog vremena⁴⁸.

3.3.1. Gradovi u sustavu lokalne samouprave

Gradovi su u naravi, zajedno sa prigradskim naseljima, povijesna i urbana naseljena mjesta koji imaju značajan gospodarski i društveni potencijal za gradsku zajednicu odnosno zajednicu koja gravitira gradu. Načelno, gradovi imaju više stanovnika nego općine, te su u mogućnosti obavljati specifične poslove kako bi zadovoljili potrebe urbanog stanovništva. (Antić, T., 2002:46)

U hrvatskom zakonodavstvu koje normativno uređuje lokalnu samoupravu status grada je determiniran s nekoliko čimbenika.

Prvo, status grada imaju lokalne jedinice koju su sjedišta županija.

Drugo, status grada lokalna teritorijalna jedinica stječe zbog opsega aktivnosti u području lokalne samouprave.

Treći čimbenik odnosi se na cenzus u svezi s brojem stanovnika, te iznimno status grada imaju i manja naseljena mjesta iz povijesnih i gospodarskih razloga.

“Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava prethodno definirane uvjete”⁴⁹.

Zakonska odredba da se gradom može utvrditi mjesto koje ima manje od 10 000 stanovnika, a s obzirom na broj gradova koji pripadaju toj kategoriji, možemo govoriti da se radi o pravilu a ne iznimci kod nominiranja lokalnih jedinica za status grada. Naime, iz tabličnog prikaza je razvidno da 68 gradova ima manje od 10 000 stanovnika, te da je u odnosu na ukupan broj

⁴⁸Dostupno na: <https://zupan.hr/aktualno/zupanije-imaju-ukupno-1-457-proracunskih-korisnika-koje-brinu-o-kvaliteti-zivota-odnos-broja-javnih-ustanova-i-broja-stanovnika-u-velikom-nerazmjeru-po-zupanjama/>. (24.8.2023.9)

⁴⁹„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“. Članak 5. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 25.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

gradova (127), 54% gradova tj. više nego svaki drugi grad u Hrvatskoj, grad sa manje od 10 000 stanovnika. Pored gradova koji predstavljaju sjedišta županija, ostalih naseljenih mjesta sa statusom grada sukladno zakonu, godine 2005. „Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“ normativno se uvodi definicija velikih gradova. Kriterij za status velikog grada je broj stanovnika (35 000), te potencijal razvitka šireg okruženja u financijskom, kulturnom, zdravstvenom i prometnom smislu.

Naime, intencija zakonodavca kod ustanovljenja velikih gradova nalazi se u djelokrugu rada velikih gradova koji je istovjetan djelokrugu gradova koja su sjedišta županija, o čemu nastavno pišemo, a izvorište za velike gradove nalazi se u hrvatskom Ustavu.

Međutim, govoriti o velikim gradovima u Hrvatskoj, u odnosu na velike gradove u svijetu (najveći grad Tokio s preko 37 milijuna stanovnika, dok 10 najvećih gradova ima preko 20 milijuna stanovnika⁵⁰), a s obzirom na broj stanovnika u Hrvatskoj koji prema popisu iz 2021. godine iznosi 3 871 833 stanovnika s izrazitom tendencijom smanjenja broja stanovnika iz popisa u popis, predstavlja hrvatski kuriozitet (osobitost). Godine 1991. u Hrvatskoj je prema popisu živjelo 4 784 265 stanovnika⁵¹, što je u odnosu na zadnji popis smanjenje za gotovo milijun stanovnika, odnosno 912 432 stanovnika ili 19,07%.

Slika 11. Deset najvećih gradova u Hrvatskoj



Izvor: Dostupno na: <https://n1info.hr/vijesti/samo-tri-hrvatska-grada-imaju-vise-od-100-000-stanovnika/>. (pristupljeno 25.8.2023.)

Prema zadnjem popisu iz 2021. godine samo 16 gradova u Hrvatskoj zadovoljava zakonske standarde za status velikog grada, odnosno imaju preko 35 000 stanovnika. Objektivno, velikim gradovima u Hrvatskoj možemo smatrati samo tri hrvatska grada koji imaju preko 100 000

⁵⁰Deset najvećih gradova na svijetu su: Tokio, Delhi, Šangaj, Sao Paulo, Mexico City, Kairo, Dhaka, Mumbai, Peking, Osaka. Dostupno na: <https://putnikofer.hr/mjesta/najveci-gradovi-na-svijetu/>. (pristupljeno 25.8.2023.)

⁵¹Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno 25.8.2023.)

Irena Kelava: *Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj* stanovnika (Zagreb, Split, Rijeka). Eventualno toj skupini se mogu pridružiti gradovi koji imaju preko 50 000 stanovnika, a takvih je pet, i to: Osijek, Zadar, Velika Gorica, Pula i Slavonski Brod. Stoga smo, po nama primjereno, polazeći od broja stanovnika, sve teritorijalne jedinice sa statusom grada u Hrvatskoj svrstali u šest skupina.

Razvidno je, što smo prethodno već apostrofirali, da najveću skupinu čine gradovi, njih 68 (53,54%), koji imaju manje od 10 000 stanovnika, odnosno gotovo svaki drugi grad u Hrvatskoj ima manje od 10 000 stanovnika. S druge strane, o čemu se u radu nastavno piše, u Hrvatskoj je nekoliko općina (5) koje imaju više od 10 000 stanovnika.

Zanimljivo je, da je najviše gradova koji imaju manje od 10 000 stanovnika u Primorsko-goranskoj županiji tj. 11(78,57%) od ukupno 14 gradova u županiji.

Broj gradova po županijama kreće se u rasponu od najmanje 2 grada u Brodsko-posavskoj županiji do najviše 16 gradova u Splitsko-dalmatinskoj županiji.

Tablica 6. Skupine gradova s obzirom na broj stanovnika.

SKUPINA	GRADOVI
I skupina – preko 100 000 stanovnika	Zagreb, Split, Rijeka (3)
II skupina – od 70 000 do 100 000 stanovnika	Osijek, Zadar (2)
III skupina - od 40 000 do 70 000 stanovnika	Velika Gorica, Pula, Slavonski Brod, Karlovac, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Sisak (8)
IV skupina - od 20 000 do 40 000 stanovnika	Kaštela, Samobor, Bjelovar, Vinkovci, Koprivnica, Čakovec, Solin, Zaprešić, Đakovo, Sinj, Vukovar, Požega (12)
V skupina - od 10 000 do 20 000 stanovnika	Petrinja, Kutina, Virovitica, Križevci, Sveta Nedjelja, Dugo Selo, Poreč, Metković, Sveti Ivan Zelina, Jastrebarsko, Našice, Omiš, Makarska, Ivanić Grad, Vrbovec, Rovinj, Ivanec, Umag, Trogir, Ogulin, Novi Marof, Nova Gradiška, Knin, Krapina, Slatina, Gospić, Novska, Nedelišće, Brdovec, Opatija, Labin, Popovača, Duga Resa, Kastav, Daruvar (35)
VI skupina – manje od 10 000 stanovnika	Ostali gradovi (68)

Izvor: izradila autorica temeljem analize podataka Državnog zavoda za statistiku. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno

25.8.2023.)

Ako se ukupan broj gradova podijeli sa brojem županija dobijemo prosjek gradova po županijama koji iznosi 6,35 gradova. Ispod tog prosjeka je 13 županija, odnosno 65% svih županija. Broj gradova po županijama svrstali smo u tri skupine: (a) županije s malim brojem gradova u koju svrstavamo županije od dva do pet gradova, (b) županije sa srednjim brojem gradova u koje spadaju županije od šest do deset gradova, te (c) županije s najvećim brojem gradova u koje spadaju županije s više od deset gradova. Iz tabličnog prikaza razvidno je da se u prvoj skupini nalazi jedanaest županija (55%), u drugoj sedam (35%), dok se u trećoj skupini nalaze samo dvije županije (10%). Dakle, prevladavajući broj županija možemo svrstati u prvu skupinu s malim brojem gradova, dok zajedno za drugom skupinom županija u kojoj je srednji broj gradova čini 90% svih županija. U ovom slučaju možemo konstatirati, da je veliki broj gradova u županiji iznimka a ne pravilo, determinirano brojem stanovnika i veličinom područja.

Tablica 7. Skupine gradova po županijama

SKUPINA GRADOVA	ŽUPANIJE
MALI BROJ GRADOVA	KARLOVAČKA, LIČKO-SENJSKA, KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA, BJELOVARSKO-BILOGORSKA, VIROVITIČKO-PODRAVSKA, POŽEŠKO-SLAVONSKA, BRODSKO-POSAVSKA, DUBROVAČKO-NERETVASKA, ŠIBENSKO-KNINSKA, VUKOVARSKO-SRIJEMSKA, MEĐIMIRSKA
SREDNJI BROJ GRADOVA	ZAGREBAČKA, KRAPINSKO-ZAGORSKA, SISAČKO-MOSLAVAČKA, VARAŽDINSKA, ZADARSKA, OSJEČKO-BARANJSKA, ISTARSKA
VELIKI BROJ GRADOVA	PRIMORSKO-GORANSKA, SPLITSKO-DALMATINSKA

Izvor: izradila autorica temeljem analize podataka Državnog zavoda za statistiku. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno 25.8.2023.)

„Danas⁵² u Hrvatskoj imamo 126 gradova s prosječno 18 328 stanovnika, te je njihov broj u odnosu na polazište (67 gradova, nap. aut.) gotovo pa udvostručen. Naročito se povećao broj gradova, sa 15 na 54, koji su status grada stekli na temelju posebnih razloga, što ukazuje na sužavanje kriterija za dodjeljivanje statusa grada. Razvidno je da se u promatranom razdoblju od 1993. do danas povećao broj jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) sa 486 na 555,

⁵²Rad je objavljen 2010. godine na bazi popisa stanovništva iz 2001. godine kada je u Hrvatskoj bilo 4 437 460 stanovnika. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/>. (pristupljeno 25.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

odnosno značajno se povećao broj jedinica lokalne samouprave sa statusom grada. Od ukupnog broja stanovnika (4 437 460) na području općina živi 30,4% stanovnika, na području gradova 52%, te još 17,6% stanovnika živi u Gradu Zagrebu. Prosječna veličina lokalne jedinice mjerena brojem stanovnika je 6.592 stanovnika bez Grada Zagreba, a 7.981 stanovnik ako se uračuna i Grad Zagreb. Omjer stanovništva na području općina i gradova je 30,4 : 69,6.⁵³ (Koprić, 2010:669)

Međutim, ključno je pitanje koliko su gradovi kao jedinice lokalne samouprave u funkciji zadovoljavanja javnih interesa građana kroz pružanje javnih usluga putem proračunskih korisnika. Analiza je više nego zabrinjavajuća. „Najveći broj gradova ima dječji vrtić koji je proračunski korisnik. Na primjer, gradovi Kastav i Nin imaju po jednog proračunskog korisnika (dječji vrtić), grad Sveta Nedelja ima dva proračunska korisnika (kulturni centar i dječji vrtić), kao i dvadeset drugih gradova – Donja Stubica, Hrvatska Kostajnica, Popovača, Ivanec, Lepoglava, Varaždinske Toplice, Bakar, Čabar, Kraljevica, Orahovica, Kutjevo, Lipik, Donji Miholjac, Skradin, Hvar, Supetar, Vis, Vrljika, Vodnjan i Opuzen. S velikim opravdanjem postavljam pitanje na koji način građani u tim gradovima mogu ostvariti pravo na pružanje javnih poslova iz samoupravnog djelokruga koje bi im, u skladu s relevantnim propisima, trebali osigurati njihovi gradovi kojima građani plaćaju poreze i različite neporezne oblike davanja za financiranje javnih poslova iz lokalnog djelokruga poslova“⁵³.

3.3.2. Općine kao temelj sustava lokalne samouprave

U hijerarhiji, s obzirom na opseg djelatnosti jedinica područne i lokalne samouprave, općine⁵⁴ kao jedinice lokalne samouprave (engl. *municipalities*) se nalaze na najnižoj razini, te su stoga temelj sustava lokalne samouprave u svakoj državi, ne računajući jedinice mjesne samouprave, gradske četvrti (kotareve) i mjesne odbore. “Općina je jedina zajednica koja je toliko u ljudskoj naravi da se svuda gdje se ljudi okupe, sama od sebe stvara općina. Općinsko društvo, dakle, postoji kod svih naroda, kakvi god im bili običaji i zakoni; kraljevstva gradi i republike stvara čovjek, a općina kao da izravno dolazi iz ruku Božjih”. (Antić, T., 2002:46)

⁵³Dostupno na: <https://zupan.hr/aktualno/zupanije-imaju-ukupno-1-457-proracunskih-korisnika-koje-brinu-o-kvaliteti-zivota-odnos-broja-javnih-ustanova-i-broja-stanovnika-u-velikom-nerazmjeru-po-zupanijama/>. (25.8.2023.)

⁵⁴ „**općina**, temeljna jedinica lokalne samouprave na području na kojem djeluje neki lokalni sustav upravljanja; lokalna zajednica u kojoj se ostvaruje izravna aktivnost i povezanost ljudi radi zadovoljavanja potreba i interesa na osnovi prostorne bliskosti“. Dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=45221>. (pristupljeno 25.8.2023.)

Općine su, dakle, naravne i u kontinuitetu kroz povijest prakticirani oblik lokalne samouprave na najnižoj društvenoj razini.

“Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva”⁵⁵.

Veliki broj općina (428) u Hrvatskoj, te nastavno mnogobrojno administrativno osoblje zaposleno u općinama, predstavlja veliki teret hrvatskog državnog proračuna te je predmet višegodišnjih kritičkih opservacija struke, znanosti i svekolike hrvatske javnosti. Zbog toga u radu provodimo temeljitu analizu hrvatskih općina po modelu cijene i koristi odnosno „Cost Benefit Analysis – CBA“.

Tablica 8. Prikaz općina i gradova po županijama s obzirom na broj stanovnika.

Županija	Općine > 1000 stanovnika	Općine < 5000 stanovnika	Općine < 10 000 stanovnika	Gradovi > 10 000 stanovnika
Zagrebačka	1	6	1	-
Krapinsko-zagorska	2	2	-	6/7 ⁵⁶
Sisačko-moslavačka	1	1	-	2/7
Karlovačka	3	-	-	2/5
Varaždinska	-	3	-	3/6
Koprivn.-križevačka	-	-	-	1/3
Bjelovar.-bilogorska	1	-	-	3/5
Primorsko-goranska	2	2	2	11/14
Ličko-senjska	3	-	-	3/4
Virovit.-podravska	-	2	-	1/3
Požeško-slavonska	-	-	-	4/5
Brodsko-posavska	1	1	-	0/2
Zadarska	5	-	-	5/6
Osječko-baranjska	3	4	-	4/7
Šibensko-kninska	4	-	-	3/5
Vukovar.-srijemska	2	1	-	3/5
Splitsko-dalmatinska	9	2	1	9/16
Istarska	6	1	-	5/10
Dubrov.-neretvanska	6	1	-	3/5
Međimurska	1	-	1	2/3
UKUPNO	50	25	5	68/127

Izvor: izradila autorica temeljem analize podataka Državnog zavoda za statistiku. Dostupno

na: <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>. (pristupljeno

4.9.2023.)

⁵⁵„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“: Članak 4. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 4.9.2023.)

⁵⁶Broj gradova s manje od 10 000 stanovnika u odnosu na ukupna broj gradova u županiji.

Broj općina posebno je problematičan s osnove broja stanovnika po općinama, što smo konstatirali kao problem i u slučaju velikog broj gradova u Hrvatskoj.

Iz tablice je razvidno da pedeset (11,68%) općina u Hrvatskoj ima manje od tisuću stanovnika. Dvadeset pet (5,84%) općina ima više od pet tisuća stanovnika, dok samo pet (1,17%) općina ima više od deset tisuća stanovnika. Najveća općina po broju stanovnika prema zadnjem popisu je općina Viškovo u Primorsko-goranskoj županiji koja ima 16 084 stanovnika, a najmanja je općina Civljane u Šibensko-kninskoj županiji sa samo 171 stanovnikom. Osam općina, po dvije u Karlovačkoj i Šibensko-kninskoj županiji te četiri u Splitsko-dalmatinskoj županiji, ima manje od 500 stanovnika.

Tablica 9. Kvantitativni prikaz općina po županijama koje imaju/nemaju proračunske korisnike.

ŽUPANIJA	Općine koje imaju proračunske korisnike	Općine koje nemaju proračunske korisnike
Zagrebačka	8 (32%)	17 (68%)
Krapinsko-zagorska	12 (48%)	13 (52%)
Sisačko-moslavačka	11 (91,60%)	1 (8,40%)
Karlovačka	3 (17,65%)	14 (82,35%)
Varaždinska	8 (36,40%)	14 (63,60%)
Koprivničko-križevačka	10 (45,50%)	12 (54,50%)
Bjelovarsko-bilogorska	5 (27,80%)	13 (72,20%)
Primorsko-goranska	7 (31,80%)	15 (68,20%)
Ličko-senjska	7 (87,50%)	1 (12,50%)
Virovitičko-podravska	4 (33,30%)	8 (66,70%)
Požeško-slavonska	2 (40%)	3 (60%)
Brodsko-posavska	4 (15,40%)	22 (84,60%)
Zadarska	24 (85,70%)	4 (14,30%)
Osječko-baranjska	9 (25,70%)	26 (74,30%)
Šibensko-kninska	3 (20%)	12 (80%)
Vukovarsko-srijemska	14 (53,80%)	12 (46,20%)
Splitsko-dalmatinska	25 (64,10%)	14 (35,90%)
Istarska	13 (42%)	18 (58%)
Dubrovačko-neretvanska	8 (47%)	9 (53%)
Međimurska	10 (45,50%)	12 (54,50%)
UKUPNO	187 (43,79%)	240 (56,21%)

Izvor: izradila autorica.

Iz tablice je razvidno da je preko 50% općina koje imaju proračunske korisnike samo u 4 hrvatske županije, i to: Sisačko-moslavačkoj, Ličko-senjskoj, Zadarskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Splitsko-dalmatinskoj. Najviše proračunskih korisnika imaju općine u Sisačko-moslavačkoj županiji, njih 11 od ukupno 12 općina, a najmanje proračunskih korisnika je u

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

općinama Brodsko-posavske županije, odnosno 4 od ukupno 26 općina imaju proračunske korisnike.

„U polovici općina građani, a niti poduzetnici, ne mogu ostvariti niti jednu javnu uslugu u općini u kojoj žive ili rade. Na primjer, u Brodsko-posavskoj županiji su 22 općine u kojima ne postoji niti jedna ustanova koja bi pružila neki javni posao svojim građanima, a tek su četiri općine u kojima ustanove pružaju neku uslugu – u općinama Gornji Bogićevci i Okučani postoji knjižnica, a u općinama Oriovac i Rešetari dječji vrtić.

Drugim riječima, kandidati/tkkinje za čelnike općina u vrijeme lokalnih izbora, najvjerojatnije „bez pokrića“ (demagogija) obećavaju „brda i doline“ svojim biračima, a porezni i neporezni prihodi poreznih obveznika, stanovnika tih općina, odlaze za financiranje plaća i materijalnih troškova načelnika (i ponegdje zamjenika načelnika) i zaposlenih službenika te hladnog pogona za funkcioniranje lokalnih samouprava koje ne obavljaju one poslove za koje su osnovane“⁵⁷.

3.3.3. Mjesna samouprava

Iako smo općine označili kao temelj sustava lokane samouprave, nastavno možemo dodati da je mjesna samouprava prvi korak u sudjelovanju građana u upravljanju poslovima od mikro značaja na određenom području.

Međutim, s obzirom da organiziranje mjesne samouprave na određenom području nije obligatorno nego fakultativno, ovaj modus samouprave često se zanemaruje i nema pozornost koju zaslužuje, te se utapa u pojmu lokalne samouprave.

„Propitivanje što je mjesna, a što lokalna samouprava implicira da postoje pristupi koji spram mjesne i lokalne samouprave ne čine dostatnu (ne) svjesnu razlikovnu percepciju ni analitičku elaboraciju. Postalo je uobičajeno, samorazumljivo da se ne pravi distinkcija između »mjesne« i »lokalne« samouprave, nego se, naprotiv, ta dva pojma smatraju sinonimima istoznačnicama, odnosno pojam »lokalna« apsorbira i inkorporira »mjesnu« samoupravu. U tom nerazlikovanju počesto nema mjesne samouprave“ (Rešetar, 2012:787)

Modaliteti mjesne samouprave opravdano se smatraju „modelom distribucije političke moći na lokalnoj razini. S obzirom na to, nužno je steći uvid u organizaciju mjesne samouprave, ako je

⁵⁷Dostupno na: : <https://zupan.hr/aktualno/zupanije-imaju-ukupno-1-457-proracunskih-korisnika-koje-brinu-o-kvaliteti-zivota-odnos-broja-javnih-ustanova-i-broja-stanovnika-u-velikom-nerazmjeru-po-zupanijama/>. (25.8.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

uspostavljena, te osigurati njezinu transparentnost. U Republici Hrvatskoj je u gotovo 70% jedinica lokalne samouprave organizirana mjesna samouprava.

Ukupno je osnovano 3997 mjesnih odbora⁵⁸. Od 3997 mjesnih odbora u gradovima funkcionira 1865 ili 46,66% svih mjesnih odbora. Mjesna samouprava utemeljena je u hrvatskom normativnom sustavu kroz Ustav i zakone.

Prema Zakonu⁵⁹ “Mjesni odbor osniva se statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Mjesni odbor osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja)”.

Tablica 10. Pregled mjesne samouprave u gradovima po županijama i Gradu Zagrebu.

ŽUPANIJA	Mjesni odbori	Gradske četvrti	Kotari	Ukupno
Zagrebačka	256	18	-	274
Krapinsko zagorska	51	-	-	51
Sisačko-moslavačka	120	9	-	129
Karlovačka	99	12	-	111
Ličko-senjska	61	-	-	61
Varaždinska	89	-	-	89
Koprivničko-križevačka	59	3	-	62
Bjelovarsko-bilogorska	72	-	-	72
Primorsko-goranska	127	-	-	127
Virovitičko-podravska	46	-	-	46
Požeško-slavonska	123	-	-	123
Brodsko-posavska	24	-	-	24
Zadarska	120	-	-	120
Osječko-baranjska	49	7	-	56
Dubrovačko-neretvanska	49	-	10	59
Šibensko-kninska	57	19	-	76
Vukovarsko-srijemska	29	-	-	29
Splitsko-dalmatinska	151	-	27	178
Istarska	71	-	-	71
Međimurska	27	-	-	27
Grad Zagreb	218	17	-	235
UKUPNO	1865	85	37	1987

Izvor: izradila autorica temeljem online istraživanja.

⁵⁸Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/rezultati-istrazivanja-o-transparentnosti-rada-lokalnih-i-regionalnih-jedinica/mjesna-samouprava/7675>. (pristupljeno 4.9.2023.)

⁵⁹„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“. Članak 57. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 4.9.2023.)

Kao širi oblik mjesne samouprave sukladno Zakonu osnivaju se gradski kotarevi odnosno gradske četvrti. Zanimljivo je da se zakonom kao oblik mjesne samouprave uvodi kotar, iako alternativno gradskim četvrtima, koji su kako smo naveli, ukinuti kao oblik lokalne samouprave u Drugoj Jugoslaviji. “U gradovima se mogu statutom osnivati gradski kotarevi ili gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave. Gradski kotar, odnosno gradska četvrt je oblik mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana. Djelokrug, ovlasti i tijela gradskih kotareva, odnosno gradskih četvrti uređuju se statutom grada shodno odredbama ovoga Zakona koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima”⁶⁰.

Najviše jedinica mjesne samouprave, računajući i Grad Zagreb, nalazi se u Zagrebačkoj županiji, njih 274. Iza Grada Zagreba koji je po broju jedinica mjesne samouprave na drugom mjestu, nalazi se Splitsko-dalmatinska županija sa 178 jedinica mjesne samouprave.

Analizom je utvrđeno da šest gradova nemaju organiziranu mjesnu samoupravu, bilo da nisu raspisivani izbori ili su nakon određenog vremena mjesni odbori odlukom Gradskog vijeća ukinuti. Mjesni odbori ukinuti su u gradovima Novi Marof, Belišću i Valpovu, dok izbori nisu raspisani za mjesnu samoupravu u gradovima Čazma, Imotski i Vis.

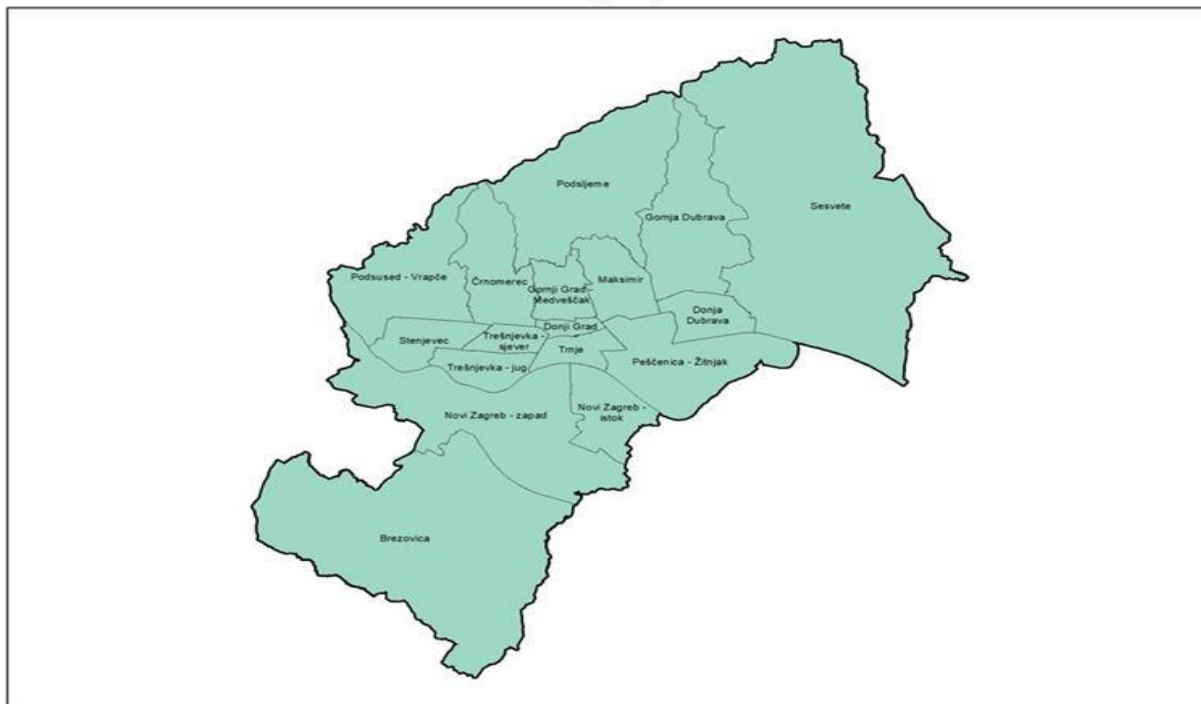
Od 127 gradova u Republici Hrvatskoj samo tri grada u sustavu mjesne samouprave imaju organizirane kotare, a to su: Split (27), Dubrovnik (8) i Korčula (2).

Gradske četvrti organizirane su u Gradu Zagrebu (17) i 11 drugih gradova. Gradske četvrti imaju četiri grada u Zagrebačkoj županiji: Jastrebarsko (3), Samobor (8), Velika Gorica (5) i Zaprešić (2); dva grada u Sisačko-moslavačkoj županiji: Petrinja (4) i Sisak (5); jedan grad u Karlovačkoj županiji i to Karlovac (12); jedan grad u Koprivničko-križevačkoj županiji i to Križevci (3); jedan grad u Osječko-baranjskoj županiji i to Osijek (7); dva grada u Šibensko-kninskoj županiji: Drniš (3) i Šibenik (16). Sveukupno je, dakle, organizirane 85 gradskih četvrti odnosno 4,28% svih jedinica mjesne samouprave u gradovima čine gradske četvrti.

⁶⁰„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj samoupravi“. Članak 65. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 4.9.2023.)

Slika12. Gradske četvrti Grada Zagreba.

GRADSKE ČETVRTI (SCD) GRADA ZAGREBA



Izvor: Dostupno na: <https://aktivnosti.zagreb.hr/mjesna-samouprava/gradske-cetvrti/12913>.

(pristupljeno 4.9.2023.)

Gradske četvrti Grada Zagreba jesu gospodarske i društvene cjeline povezane zajedničkim interesima. 11 gradskih četvrti nalazi se unutar granica Grada Zagreba kao naselja, dok se preostale četvrti protežu na ruina područja⁶¹.

Zanimljivo je osvrnuti se na obigatorne i fakultativne kriterije za osnivanje gradskih četvrti koje navodi Državni zavod za statistiku, a koji nisu navedeni u „Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“. Naime, Zavod navodi, obigatorni kriterij, „Gradske četvrti određuju se za sve glavne gradove (analogno navedenom Zakonu, Gradu Zagrebu i gradovima sjedištima županija, nap. aut.). Nadalje, fakultativni kriterij, gradske četvrti se mogu osnivati u gradovima koji nemaju taj status ali imaju više od 250 000 stanovnika. Gradske četvrti su mjesne teritorijalne jedinice koje imaju između pet i četrdeset tisuća stanovnika.⁶²

Kriterij, koji nije obigatoran, broj stanovnika, zadovoljava samo Grad Zagreb. Međutim, ako se odstupi od cenzusa broja stanovnika, drugi kriterij koji se odnosi na broj stanovnika u gradskoj četvrti, donja granica (5 000), isto tako je problematičan. Naime, dok su Jastrebarsko, Samobor i Petrinja kroz omjer broja stanovnika i broja gradskih četvrti nešto ispod donjeg

⁶¹Dostupno na: <https://aktivnosti.zagreb.hr/mjesna-samouprava/gradske-cetvrti/12913>. (pristupljeno 5.9.2023.)

⁶²Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/UserDocsImages/466>. (pristupljeno 5.9.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj
cenzusa, daleko ispod minimalnog broja stanovnika su gradske četvrti u gradovima Karlovcu, Drnišu i Šibeniku.

Najviše mjesnih odbora imaju dva grada u Zagrebačkoj županiji: grad Sveti Ivan Zelina (48) sa 14 602 stanovnika, te grad Vrbovec (40) na 12 981 stanovnika. Rijeka, treći po veličini hrvatski grad sa 108 622 stanovnika, na razini mjesne samouprave ima 34 mjesna odbora.

4. POSLOVI PODRUČNE I LOKALNE SAMOUPRAVE

Osvrti stručne i medijske javnosti u svezi s efektivnim djelovanjem, na koje primarno utječe organizacija i djelokrugom rada jedinica regionalne i lokalne samouprave prisutni su u kontinuitetu, gotovo od konstituiranja područne i lokalne samouprave u samostalnoj hrvatskoj državi. Prevladavajući narativ u kontekstu analize efikasnosti i ekonomičnosti subjekata područne i lokalne samouprave je negativan, koji se može podvesti pod zajednički nazivnik „gomilanje organizacijskih subjekata i ljudskog potencijala“ bez objektivne potrebe.

Kao kuriozitet medijskih opservacija u svezi s negativnim pojavnostima u sustavu područne i lokalne samouprave izdvajamo novotvorenicu u hrvatskom govornom području „uhljeb“, koja označava osobu bez stvarnih kompetencija, odnosno nije kvalificirana za poslove u području rada, nego se radi o političkom zapošljavanju (uhljebljanju). Zapošljavanje temeljno isključivo na bazi podobnosti i pripadanja određenim političkim skupinama u društvu usko je povezano sa društveno odgovornim ponašanjem upravljačko menadžerskih struktura u sustavu područne i lokalne samouprave. Takve pojavnosti sasvim sigurno ne mogu su podvesti pod društveno odgovorno ponašanje i poslovanje organizacijskih subjekata u sustavu područne i lokalne samouprave.

Međutim, medijska javnost izrazito utječe da stavovi građana, koji s obzirom na laičku komponentu, prihvaćaju negativne stavove zdravo za gotovo, pri čemu nedostaje razumno objektivno prosuđivanje na principu „*cum grano salis*“ (lat. sa zrnom soli).

O poslovima koji su u mjerodavnosti organizacijskih subjekata u sustavu područne i lokalne samouprave postoje različite predodžbe najšire javnosti, koje determinira tradicionalno poimanje lokalne samouprave, prvenstveno poimanje općina kao temelja samouprave. „Pojam lokalne samouprave u svom najširem značenju obuhvaća skup lokalnih tijela koja se bave lokalnim funkcijama i nad čijim radom centralna tijela obavljaju veći ili manji stupanj nadzora“. (Antić, 2002:45)

Opetovano smo isticali kako su organizacija i poslovi u mjerodavnosti tijela područne i lokalne samouprave obilježena visokim stupnjem formalizacije odnosno propisivanja i normiranja. Prema Zakonu⁶³ „jedinice lokalne samouprave (općine i gradova, nap. aut.) 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

⁶³„Zakon o područnoj (regionalnoj i lokalnoj samoupravi“. Članak 19. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 11.9.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje; prostorno i urbanističko planiranje; komunalne djelatnosti; brigu o djeci; socijalnu skrb; primarnu zdravstvenu zaštitu; odgoj i osnovno obrazovanje; kulturu, tjelesnu kulturu i šport; zaštitu potrošača; zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša; protupožarnu i civilnu zaštitu”.

Nastavno, u svezi djelokrugu rada velikih gradova, u odnosu na općine i gradove, u Zakonu⁶⁴ se dodani poslovi: “održavanje javnih cesta i izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja”.

Nadalje, Zakon⁶⁵ određuje da “Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na: školstvo; zdravstvo; prostorno i urbanističko planiranje; gospodarski razvoj; promet i prometnu infrastrukturu; planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova; izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada”. Međutim, županije su, iako u jednakom broju i s identičnom veličinom teritorija od ustanovljenja 1993. godine, doživjele značajnu transformaciju u svezi s djelokrugom rada, u smislu povećanja opsega i sadržaja rada. Naime, županije su se transformirale iz jedinica lokalne uprave i samouprave u jedinice područne (regionalne) samouprave, te su postale most između vlasti na nacionalnoj razini i vlasti na lokalnoj razini.

„Novelom Zakona iz 2005. utemeljena je posebna kategorija velikih gradova. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla“. (Koprić, 2010:670) Nažalost, intencija uvođenja u sustav lokalne samouprave velikih gradova samo je djelomično funkcionalno ispunjena, odnosno sama bit inauguracije velikih gradova je utopljena u masu ostalih gradova u Hrvatskoj.

Istaknuli smo kako je apsurdno govoriti o velikim gradovima u Hrvatskoj, a prema zakonskom kriteriju, iz razloga što je prema popisu stanovništva iz 2021. godine samo 16 gradova preko 35 000 stanovnika. Od toga su 12 gradova ujedno i sjedišta županija, dok je 8 gradova sjedišta županija s manje od 35 000 stanovnika, i to: Koprivnica, Vukovar, Čakovec, Požega, Virovitica, Krapina, Gospić, Pazin. Nadalje, samo 4 velika grada u Hrvatskoj imaju više od 35 000 stanovnika a da nisu sjedišta županija, i to Velika Gorica i Samobor u Zagrebačkoj

⁶⁴„Zakon o područnoj (regionalnoj i lokalnoj samoupravi“. Članak 19. a. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 11.9.2023.)

⁶⁵„Zakon o područnoj (regionalnoj i lokalnoj samoupravi“. Članak 20. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 11.9.2023.)

Irena Kelava: *Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj* županiji, Kaštela u Splitsko-dalmatinskoj županiji i Pula u istarskoj županiji, odnosno samo 3,74% gradova (4/107).

4.1. Kadrovski potencijal u lokalnoj i područnoj samoupravi

U posljednjih dvadesetak godina sveprisutan je narativ da su ljudi najveće bogatstvo svake organizacije, bilo da se radi o profitnim ili neprofitnim, realnim ili javnim ili pak o nevladinim organizacijama (NVO) odnosno udrugama građana. Organizacije koje u prvi plan stavljaju zaposlenike a ne materijalne resurse mogu računati na uspjeh. Spoznaje su nedvojbeno potvrdila mnogobrojna znanstvena i empirijska istraživanja uz naglasak da samo motivirani zaposlenici mogu biti maksimalno produktivni i predstavljati „kapital“ organizacije. Dakako, pretpostavka je da se radi o kompetentnim i kvalificiranim zaposlenicima koji imaju primjerena znanja i vještine neophodna za poslove iz djelokruga rada jedinica u sustavu područne i lokalne samouprave.

Operativci (lat. „*opera et studio*“, trudom, marljivošću) koji neposredno obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga rada jedinica područne i lokalne samouprave u ustrojenim upravnim odjelima i službama, prema Zakonu su službenici i namještenici, koji dodijeljene poslove obavljaju temeljem stečenog zanimanja.

Zapošljavanje u tijelima lokalne i područne samouprave obavlja se temeljem „Pravilnika o unutarnjem redu“ kojega temeljem Zakona⁶⁶ donosi čelnik jedinice lokalne odnosno područne samouprave. Pravilnik uređuje organizacijsku strukturu, radna mjesta i poslove te „stručne i druge uvjete za raspored na radna mjesta“ kao i potreban broj neposrednih izvršitelja. Primjerice, „Pravilnikom o unutarnjem redu Upravnog odjela za fondove EU, regionalnu i međunarodnu suradnju“ za pročelnika Odjela u referenci potrebno stručno znanje navodi se „magistar struke ili stručni specijalist biotehničke, društvene ili tehničke struke, najmanje pet godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, organizacijske sposobnosti i komunikacijske vještine potrebne za uspješno upravljanje upravnim tijelom, poznavanje rada na osobnom računalu, položen državni stručni ispit“⁶⁷.

⁶⁶„Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“. Članak 4. stavak 2. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/259/Zakon-o-slu%C5%BEbenicima-i-namje%C5%A1tenicima-u-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-samoupravi>. (pristupljeno 12.9.2023.)

⁶⁷Dostupno na: <https://www.zagrebicka-zupanija.hr/akti-zupana/494/akti-zupana-28022020>. (pristupljeno 12.9.2023.)

Referentne komponente svode se, dakle, na obrazovanje, radno iskustvo, vještine i sposobnosti (organizacijske, komunikacijske i računalne) te normativne (položen državni stručni ispit).

Broj zaposlenih u tijelima jedinica područne i lokalne samouprave u kontinuitetu se mijenjao s tendencijom porasta, što je u opreci sa manje-više identičnim djelokrugom rada a poglavito je u opreci sa smanjenjem broja stanovnika u gotovo svim jedinicama područne i lokalne samouprave. Navedeno je razvidno iz grafikona kretanja broja zaposlenih za razdoblje od 2002. do 2019. Razvidno je, nadalje, kako je broj zaposlenih u županijama i gradovima u kontinuitetu rastao, dok broj zaposlenih u općinama ima dvije tendencije: prva je kontinuirani rast a druga, nakon hrvatskog ulaska u Europsku uniju, kratki period (2014.- 2017.) tendencije smanjenja.

Grafikon 2.. Kretanje broja zaposlenih u jedinicama područne i lokalne samouprave u razdoblju od 2002. do 2019. godine.



Izvor: Dostupno na: <https://www.eizg.hr/zaposleni-sluzbenici-i-namjestenici-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/5636>. (pristupljeno 12.9.2023.)

„Krajem 2019., u 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave bilo je zaposleno 19.047 službenika i namještenika, odnosno 2.409 zaposlenih u županijama, 10.777 u gradovima i 5.861 u općinama. U Zagrebu je bilo zaposleno ukupno 3.085 službenika i namještenika“⁶⁸. Porast broja zaposlenih, u vrijeme informatizacije i digitalizacije javnih usluga, jedino se može dovesti

⁶⁸Dostupno na: <https://www.eizg.hr/zaposleni-sluzbenici-i-namjestenici-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/5636>. (pristupljeno 12.9.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

u svezu sa porastom jedinica lokalne samouprave, ali ne i područne jer se broj županije nije mijenjao.

4.2. Lokalna i regionalna samouprava u Europskoj uniji

Hrvatska državna vlast od međunarodnog priznanja opredijeljena je za pristupanje i članstvo zapadno-europskim integracijama i asocijacijama, prvenstvo Europsku uniju i Sjevernoatlantski savez (engl. North Atlantic Treaty Organisation, akronim NATO). Hrvatski put u članstvo Europske unije je trajao nešto više od 10 godina, od apliciranja za članstvo 21. veljače 2003. godine do punopravnog članstva 1. srpnja 2013. godine, a obilježen je svehrvatskim političkim suglasjem oko pristupanja. U postupku pregovaranja oko ulaska, država kandidat dužna je uskladiti nacionalno zakonodavstvo s Pravnom stečevinom Europske unije (francuski *acquis communautaire*), podijeljeno u 35 pregovaračkih poglavlja.

Međutim, „Europska unija nema jedinstveni koncept utvrđivanja odnosa središnje države i nižih razina vlasti te su države članice zadržale autonomiju u utvrđivanju optimalnog stupnja decentralizacije“⁶⁹. Stoga u pravnoj stečevini Europske unije nije moguće govoriti o kogentnom pravu (lat. *ius cogens*, prisilno pravo) u području lokalne i područne samouprave, nego samo o dispozitivnim normama.

Ključni čimbenici koji determiniraju organiziranje područne i lokalne samouprave tiču se veličine jedinica te posljedično broja jedinica i broja stanovnika na području pojedine jedinice. Tomu, dakako, treba dodati povijesni razvoj samouprave na određenom području te osobitosti (geografske, geopolitičke) pojedinih državnih područja. „Teritorijalizacija državnog područja koja producira sustav lokalne i područne samouprave, te nastavno količinu organizacijskih subjekata s točno definiranim djelokrugom rada, ključni je problem upravno (samoupravno, nap. aut.)-teritorijalne podjele državnog teritorija.“ (Pavić, 2010:82)

Pojednostavljeno, ključno je opredjeljenje velike ili male jedinice samouprave, te nastavno jedinice sa većim ili manjim brojem stanovnika. Obadvije opcije imaju svoje prednosti i nedostatke. „Opredijeljene za veće jedinice samouprave pretpostavlja da su u mogućnosti, s obzirom na kadrovski potencijal, obavljati više složenih i zahtjevnih poslova u skladu sa promjenama u društvu.“ (Pavić, 2010:82) Nasuprot velikim jedinicama samouprave, prednosti malih jedinica samouprave nalaze se u izvorištu organiziranja samouprave da budu lokalizirane

⁶⁹„Europeizacija hrvatske lokalne samouprave Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi“. Dostupno na: https://iju.hr/Dokumenti/pub_36.pdf. (pristupljeno 14.9.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

i pristupačne na manjem području svim građanima. Intencija lokalne samouprave upravo je blizina i dostupnost usluga koje utječu na kvalitetu života.

U smislu odredbi međunarodnog prava koje determiniraju hrvatsku lokalnu samouprava nužno je navesti „Europsku povelju o lokalnoj samoupravi“ koju je u Strassbourgu donijelo Vijeće Europe 15. listopada 1985. godine. Hrvatska je članica Vijeća od 1996. godine, te je Hrvatski Sabor 19. rujna 1997. godine donio „Odluku o proglašenju Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi“⁷⁰.

U Povelji se, kao bitno može označiti, preporuka da se u domaćem zakonodavstvu uredi lokalna samouprava, te da činitelji lokalne samouprave imaju pravo uređivati lokalne poslove sukladno interesima lokalne zajednice.

U zemljama članicama Europske unije ne postoji unificirani model organiziranja lokalne i područne (regionalne) samouprave, te isto tako postoje različita iskustva u svezi s reformama koje su pojedine zemlje provela na tragu spajanja jedinica lokalne samouprave.

⁷⁰Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_14_95.html. (pristupljeno 14.9.2023.)

5. ANALIZA FUNKCIONALNOSTI JEDINICA PODRUČNE I LOKALNE SAMOUPRAVE

Hrvatska lokalna samouprava, što je prethodno elaborirano, u velikom dijelu počiva na malim jadicama samouprave s manjim brojem stanovnika. Stoga, nastavno u radu analiziramo koliko „blizina“ samoupravnih jedinica utječe na uslužnost, odnosno pružanje usluga neophodnih za normalan život građana na određenom području

Analizu uslužnosti temeljimo na broju proračunskih korisnika i njihovoj djelatnosti u pojedinoj jedinici samouprave, u svrhu postizanje misije odnosno poslanja jedinica lokalne i područne samouprave. Naime, u temeljima poslanja jedinica lokalne i područne samouprave je pozitivan doprinos kvaliteti života pojedinaca koji žive na području jedinice samouprave, koji kroz zakonom uređena materijalna davanja pridonose proračunu jedinice samouprave.

Prema tome, ključna dimenzija na osnovi koje prosuđujemo opravdanost postojanja određene jedinice samouprave na određenom prostoru je doprinos blagostanju odnosno kvaliteti života svih građana na određenom području. Postoje različite metodologije kojima se na nadnacionalnoj razini mjeri kvaliteta života pojedinaca na određenom području, a raširena metoda je „indeks humanog razvoja (*The UN Human Development Indeks*, HDI). Indeks je kao pokazatelj nastao iz Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP⁷¹) koji mjeri razinu razvijenosti svake zemlje prema varijablama kao što su očekivano trajanje života, obrazovanje ili dohodak po stanovniku“⁷².

Unatoč brojnim i različitim definicijama kvalitete života, koje uključuju različite parametre, mišljenja smo da je primjereno kvalitetu života definirati prema standardima Svjetske zdravstvene organizacije (*World Health Organization*, WHO) u kojoj se navodi kako o kvaliteti života, uključujući ekonomske, kulturne i druge vrijednosti, sud mogu donositi samo pripadnici određene zajednice. Dakle, kvalitetan život nije apstrakcija, nego ono što doista svaka osoba doživljava.

Kvaliteti života građana na određenom području u velikoj mjeri pridonosi institut javno-privatnog partnerstva, koji, između ostalog, predstavlja sinergiju realnog i javnog sektora u povećanju kvalitete života građana kroz unapređenje javnih usluga.

Ključno pitanje koje se nameće u svezi kvalitete života pojedinaca na određenom području tiče se parametara koji govore u prilog kvaliteti života, koje percipiraju pojedinci u skladu sa

⁷¹„UNDP je agencija Ujedinjenih naroda za međunarodni razvoj. Podržava zemlje i zajednice dok rade na iskorjenjivanju siromaštva, provedbi Pariškog sporazuma o klimatskim promjenama i postizanju ciljeva održivog razvoja“. Dostupno na: <https://www.undp.org/>. (pristupljeno 14.9.2023.)

⁷²Dostupno na: <https://hr.economy-pedia.com/11039237-quality-of-life#menu-2>. (pristupljeno 14.9.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

zadovoljavanjem potreba. Većina parametara koji se tiču kvalitete života pojedinca na određenom području determinirana su dostupnošću, brzinom i kvalitetom javne usluge koje su, sukladno Ustavu i Zakonima, dužne osigurati jedinice područne i lokalne samouprave.

U djelatno funkcionalnom smislu zadovoljavanje potreba kroz pružanje javnih usluga odvija se preko javnih ustanova ili trgovačkih društava (komunalnih poduzeća), kojima je „*core business*“ (osnovna djelatnost) obavljanje javnih poslova.

Najširi spektar javnih poslova odnosi se na komunalne djelatnosti (gospodarstvo) koje možemo promatrati kao:“(1) komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture; (2) uslužne komunalne djelatnosti; (3) druge djelatnosti koje se Odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave smatraju komunalnom djelatnošću“⁷³. Naime, prema Zakonu „Komunalno gospodarstvo cjelovit je sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Zagreba“⁷⁴.

Nastavno, predmet naše analize je postojanje određenog broja javnih ustanova i komunalnih poduzeća na području pojedine jedinice područne odnosno lokalne samouprave, koje su proračunski korisnici jedinice samouprave. Analiza je utemeljena na „Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji vodi i javno objavljuje Ministarstvo financija“⁷⁵.

Proračunski korisnici u jedinicama područne i lokalne samouprave jesu javne ustanove i trgovačka društva⁷⁶ koji pružaju različite usluge građanima koji žive i poduzetnicima koji rade na području županije.

„To su osnovne i srednje škole, glazbene i umjetničke škole, domovi zdravlja, opće i specijalne bolnice, zavodi za prostorno uređenje, županijske razvojne agencije i sl.“⁷⁷.

Tablica 11. Proračunski korisnici proračuna županija i gradova, te broj općina koje imaju/nemaju proračunske korisnike.

⁷³Dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/komunalne-djelatnosti/8538>. (pristupljeno 15.9.2023.)

⁷⁴„Zakon o komunalnom gospodarstvu“. Članak 2. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/319/Zakon-o-komunalnom-gospodarstvu>. (pristupljeno 15.9.2023.)

⁷⁵Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar-proracunskih-i-izvanproracunskih-korisnika/178>. (pristupljeno 15.9.2023.)

⁷⁶Popis svih ustanova i trgovačkih društava u „Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“ dostupan je online na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/rezultati-istrazivanja-o-transparentnosti-rada-lokalnih-i-regionalnih-jedinica/popis-trgovackih-drustava-i-javnih-ustanova/7679>. (pristupljeno 15.9.2023.)

⁷⁷Dostupno na: <https://www.eizg.hr/kvaliteta-zivota-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/6357>. (pristupljeno 15.9.2023.)

Županija / broj korisnika proračuna	Broj gradova / broj prorač. korisnika	Broj općina koje imaju pror. korisnike	Broj općina koje nemaju pror. korisnike
Zagrebačka / 54	9 / 64	8	17
Krapinsko-zagorska / 51	7 / 24	12	13
Sisačko-moslavačka / 56	7 / 45	11	1
Karlovačka / 50	5 / 35	3	14
Varaždinska / 56	6 / 30	8	14
Koprivničko-križevačka / 35	3 / 25	10	12
Bjelovarsko-bilogorska / 47	5 / 30	5	13
Primorsko-goranska / 86	14 / 85	7	15
Ličko-senjska / 29	4 / 21	7	1
Virovitičko-podravska / 33	3 / 18	4	8
Požeško-slavonska / 31	5 / 21	2	3
Brodsko-posavska / 45	2 / 23	4	22
Zadarska / 61	6 / 37	24	4
Osječko-baranjska / 94	7 / 50	9	26
Šibensko-kninska / 39	5 / 37	3	12
Vukovarsko-srijemska / 68	5 / 40	14	12
Splitsko-dalmatinska / 128	16 / 105	25	14
Istarska / 64	10 / 77	13	18
Dubrovačko-neretvanska / 58	5 / 39	8	9
Međimurska / 42	3 / 20	10	12
Grad Zagreb / 330	1 / 330	-	-
Ukupan broj proračunskih korisnika proračuna županija + Grada Zagreba			1.457
Ukupan broj proračunskih korisnika proračuna u gradovima			826
Ukupan broj općina koje imaju proračunske korisnike			185
Ukupan broj općina koje nemaju proračunske korisnike			243
Ukupan broj proračunskih korisnika županija, Grada Zagreba i općina			2.468

Izvor: izradila autorica temeljem „Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstva financija“. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar-proracunskih-i-izvanproracunskih-korisnika/178>. (pristupljeno 15.9.2023.)

Ukupan broj proračunskih korisnika u dvadeset županija je 1127 što je u prosjeku po županiji 56,3 korisnika, a samo je sedam županija iznad toga prosjeka. Najviše je proračunskih korisnika, ako se izuzme Grad Zagreb, njih 128 u Splitsko-dalmatinskoj županiji, dok je najmanje proračunskih korisnika njih 29 u Ličko-senjskoj županiji. Ukupan broj proračunskih korisnika u 127 gradova je 826 što je u prosjeku po gradu 6,5 korisnika. Iznad prosjeka su proračunski korisnici u gradovima jedanaest županija. Najviše je proračunskih korisnika njih 105 u šesnaest gradova Splitsko-dalmatinske županije, a najmanje 20 proračunskih korisnika u tri grada Međimurske županije. Grad Zaprešić, osnivač Veleučilišta Baltazar, prema posljednjem popisu stanovništva ima stanovnika 24.186 (sam grad ima 18 813 stanovnika),

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

podijeljen je u dvije gradske četvrti (Zaprešić Centar i Zaprešić Sjever) i šest mjesnih odbora a najveći je mjesni odbor Jablanovec s 1305 stanovnika⁷⁸. U gradu je osnovano jedno komunalno poduzeće, te 21 ustanova, i to: 6 osnovnih škola, jedna srednja škola, jedno visoko učilište, Pučko otvoreno učilište, 2 doma zdravlja, 7 ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje, jedan muzej, jedna knjižnica i jedna turistička zajednica⁷⁹. Sve zajedno Grad Zaprešić ima 22 proračunska korisnika. Grda Zaprešić je, dakle, značajno iznad prosjeka broja proračunskih korisnika u gradovima (6,5).

Međutim, poražavajući su podaci o proračunskim korisnicima u općinama. Samo 185 općina odnosno 43,22% u odnosu na ukupan broj općina ima proračunske korisnike, dok 243 općine ili 56,78% nemaju proračunske korisnike. Takvo stanje postojanja /nepostojanja proračunskih korisnika u općinama je zabrinjavajuće, odnosno neodrživo s osnove racionalnosti, a poglavito je u neskladu s Ustavom i zakonima. Tomu u prilog govori analiza dr.sc. Jurline Alibegović⁸⁰ „Kvaliteta života u županijama, gradovima i općinama“⁸¹ u kojoj potvrđuje prethodno izložene kritičke opservacije u svezi djelatnih proračunskih korisnika u općinama, te navodi: „Čak 243 općine odnosno gotovo 60% općina u Hrvatskoj nema ni jednog proračunskog korisnika - javne ustanove poput vrtića, škola, knjižnica, domova zdravlja, kulturnih centara te komunalnih poduzeća koji pružaju usluge građanima koji ondje žive te poduzetnicima. To znači da u polovici općina (i više od toga, nap. aut.) građani, a ni poduzetnici, ne mogu ostvariti ni jednu javnu uslugu u općini u kojoj žive ili rade“.

⁷⁸Dostupno na: <https://icz.hr/2022/01/17/rezultati-popisa-stanovnistva-na-podrucju-zapresica/>. (pristupljeno 15.9.2023.)

⁷⁹Dostupno na: <https://zapresic.hr/direktorij/>. (pristupljeno 15.9.2023.)

⁸⁰„dr.sc. Jurlina Alibegović Dubravka, znanstvena savjetnica u trajnom zvanju u Ekonomskom institutu u Zagrebu, u kojem je zaposlena, s prekidom od tri godine, od 1987. godine do danas. U periodu od 2013. do 2016. godine bila je ravnateljica Instituta. Od siječnja do listopada 2016. godine obnašala je dužnost ministricice u Ministarstvu uprave“. Dostupno na: <https://www.eizg.hr/o-nama/djelatnici/istrazivaci/dr-sc-dubravka-jurlina-alibegovic/79>. (pristupljeno 15.9.2023.)

⁸¹Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/u-gotovo-60-opcina-gradani-ne-mogu-dobiti-javnu-uslugu-1673958>. (pristupljeno 15.9.2023.)

5.1. Spajanje jedinica lokalne samouprave

Na tragu prethodno izložene analize o funkcionalnosti općina u svezi s pružanjem usluga građanima i poduzetnicima, logično se nameće pitanje: koja je svrha, odnosno razlog postojanja jedinica lokalne samouprave, u ovom slučaju općine, koja nije u mogućnosti pružiti niti jednu javnu uslugu? Je su li općine same sebi svrha, odnosno postoje li, u situaciji kada ne postoje proračunski korisnici, da bi zadovoljile potrebe koje se ne mogu valorizirati kao potrebe od javnog interesa. Sve to ukazuje na potrebu temeljite i cjelovite reforme lokalne samouprave poglavito na tragu demografske situacije u kojoj se nalazi Hrvatska, ali i mnoge zemlje Europske unije. „Teritorijalne reforme najčešće se poduzimaju kao dio šire reforme javne uprave, kako bi se odgovorilo na demografske, društvene i ekonomske promjene ili potrebu fiskalne konsolidacije“⁸².

Dakle, dva su čimbenika koji determiniraju reformske korake u pogledu organizacije i djelovanja lokalne samouprave. Ljudi i novci.

Ne ulazeći u političke opservacije koje su prisutne u javnom diskursu, možemo konstatirati da je problem velikog broja jedinica lokalne samouprave predmet interesa znanstvene zajednice i stručnih analiza temeljnih na razložnim istraživanjima.

Poštujući Ustav i zakone formalno pravno rješenje nalazi se u zakonskoj koncepciji koja otvara mogućnost spajanja postojećih općina odnosno gradova. Naime, prema Zakonu⁸³ „Područje općine, grada i županije, njihov naziv, sjedište njihovih tijela, osnivanje novih **te ukidanje ili spajanje postojećih općina, odnosno gradova**, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjene granica kao i druga pitanja od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj uređuju se posebnim zakonom“. Nadalje, u Zakonu se navodi da se za svaku promjenu područja jedinice lokalne samouprave prethodno zatraži mišljenje stanovnika te jedinice, ali izraženo mišljenje nije obvezujuće⁸⁴. Traženje mišljenje stanovnika stoga je oportuno rješenje koje zadovoljava zakonsku formu bez stvarnog utjecaja.

⁸²Dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/interes-opcina-i-gradova-za-dobrovoljno-spajanje>. (16.9.2023.)

⁸³„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“. Članak 7. stavak 1. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 16.9.2023.)

⁸⁴„Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“. Članak 7. stavak 2. i 3. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>. (pristupljeno 16.9.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

Spajanje općina i gradova, pored u zakonu stvorenih pretpostavki, potaknuto je mjerama koje se nalaze u „Nacionalnom planu oporavka i otpornosti“⁸⁵ za razdoblje od 2021. do 2026. godine, a koji je sačinila Vlada Republike Hrvatske.

Slika 13. Nacionalni plan oporavka i otpornosti.



Izvor: Dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/o-planu/9>. (pristupljeno 16.9.2023.)

U dijelu Plana „Daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave“ (na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, nap. aut.), posebno je obrađeno područje koje se odnosi na lokalnu i područnu samoupravu, a naslovljeno je dosta pretenciozno „Funkcionalna i održiva lokalna samouprava“. Naime, kao izazov kojim se treba baviti, navodi se: „Lokalna i područna (regionalna) samouprava u Hrvatskoj predstavlja organizaciju vlasti i upravljanja na lokalnoj i regionalnoj razini radi autonomnog organiziranja i rukovođenja javnim poslovima koji su od značaja za lokalno stanovništvo. Taj sustav suočava se s izazovom nedostatnog administrativnog i fiskalnog kapaciteta za pružanje kvalitetnih usluga građanima za koje su nadležne, kao i s nedostatkom u pogledu transparentnosti trošenja proračunskih sredstava. Navedeno dovodi do toga da u brojnim JLP(R)S (jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, nap. aut.)

⁸⁵Dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/55%20-%201%20NPOO.pdf?vel=12358896>. (pristupljeno 16.9.2023.)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

pojedine javne potrebe nisu adekvatno podmirene, a ni građani nisu zadovoljni funkcioniranjem pojedinih jedinica. Kako lokalne jedinice rješavaju lokalne probleme i pružaju javne usluge građanima, učinkovitost tog sustava je ovisna o pitanju kako je isti organiziran“.

U potpunosti se slažemo sa svim iznesenim činjenicama (izazovima), a poglavito spoznajom da je kvalitetna (optimalna) organizacija „*condicio sine qua non*“ (uvjet svih uvjeta) uspjeha. Intencija svakog organiziranja je racionalno postizanje, unaprijed jasno i transparentno postavljenih ciljeva. Ciljevi se moraju postići na način da se kumulativno zadovolje dva čimbenika, a to su efikasnost i efektivnost.

Pored isticanja organizacije apostrofira se nedostatak ljudskog potencijala u kvalitativnom (kompetitivnom) smislu, a suvišno je iznositi mišljenja o kvantitativnoj referenci ljudskih potencijala u jedinicama lokalne i područne samouprave. Ministarstvo pravosuđa i uprave zapošljavanje kompetentnih javnih službenika nastoji unaprijediti koristeći poticajna sredstva Europske unije kroz projekt „Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi“⁸⁶ pokrenut 2022. godine. Uz nedostatak kompetentnog ljudskog potencijala navodi se ograničeni fiskalni potencijal kao zapreka kvaliteti usluga. Međutim, odgovorne osobe u jedinicama lokalne samouprave moraju građanima na svom području isporučiti potrebne usluge u kvantitativnom i kvalitativnom smislu u odnosu na opseg proračuna koji im je stavljen na dispoziciju.

I na kraju posljednji problem u svezi funkcioniranjem lokalne samouprave označen je kao nedostatak transparentnosti u trošenju proračunskih sredstava. Očito je, dakle, da postojeći mehanizmi koji trebaju prevenirati zloporabe u svezi s trošenjem javnih sredstava nisu zadovoljavajuće, te ih je nužno unaprijediti.

U konačnici implementacija mjera kroz Plan mora dovesti do otklanja svih uočenih nedostatka u unaprijeđenje lokalne samouprave u cjelini. Potrebno istaknuti kako prethodno opisana mjera u Nacionalnom planu ima i materijalni (nagradni) faktor. Naime, u proračunu za 2022. i 2023. te projekcijama za 2024. godinu „planirani su poticaji za dobrovoljno funkcionalno ili stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave u iznosu od po 100 milijuna kuna“⁸⁷. Izmjene proračuna poradi funkcionalnog spajanja jedinica lokalne samouprave učinjene su nakon što je Vlada Republike Hrvatske u srpnju 2022. godine donijela „Odluku o kriterijima za dodjelu pomoći na

⁸⁶Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Projekti/EU%20projekti//Kompetencijski%20model.pdf> (pristupljeno 16.9.2023.9)

⁸⁷Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Listopad/82%20sjednica%20VRH/82%20-%205.1..pdf> (pristupljeno 16.9.2023.9)

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave⁸⁸.

Nastavno, temeljem Odluke Vlade, Ministarstvo financija objavilo je 8. rujna 2022. godine „Javni poziv za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave⁸⁹.

U Pozivu su razvidna tri modaliteta funkcionalnog spajanja: „(1) Dobrovoljno zajedničko obavljanje poslova putem zajedničkog službenika; (2) Dobrovoljno zajedničko obavljanje poslova putem zajedničkog upravnog odjela ili službe; (3) Dobrovoljno zajedničko obavljanje poslova putem zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove“.

5.2. Realizacija koncepcije spajanja jedinica lokalne samouprave

Uzimajući u obzir, prethodno izloženo, zakonske pretpostavke, Plan Vlade te materijalno nagrađivanje, opravdano je sagledati stvarne učinke, odnosno kakav su interes pokazale jedinice lokalne samouprave. Spajanje jedinica lokalne samouprave koje bi dovelo do smanjenja je rezultat koji je pod posebnim povećalom hrvatske, ne samo akademske, nego svekolike javnosti. Dakle, „ima li među općinama i gradovima onih koji su zainteresirani za stvarno dobrovoljno spajanje i postoje li primjeri općina i gradova koji su usvojili akt o dobrovoljnom spajanju. Čini se da takav interes ne postoji, bez obzira na (ograničene) financijske poticaje, što posljedično znači da postojeći broj općina (428) i gradova (127) i dalje ostaje nepromijenjen⁹⁰. Međutim, interes je pokazan za neki od modela (3) koje smo prethodno izložili, te nastavno efekte prikazujemo putem tablice.

Tablica 12. Efekti poticajnog spajanja jedinica lokalne samouprave.

MODEL	Broj JLS ⁹¹	Isplaćena poticajna sredstva
Funkcionalno spajanje putem zajedničkog službenik	37	103.675,59 eura pomoći
Sporazum o organiziranju zajedničkog upravnog odjela ili službe	15	20.579,34 eura pomoći
Spajanja je putem zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove,	67	1.187.675,94 eura pomoći

⁸⁸Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_07_88_1361.html. (22.9.2023.)

⁸⁹Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/javni-poziv-za-dobrovoljno-funkcionalno-te-stvarno-spajanje-lokalnih-jedinica-52174>. (22.9.2023.)

⁹⁰Dostupno na: <https://informativator.hr/strucni-clanci/interes-opcina-i-gradova-za-dobrovoljno-spajanje>. (22.9.2023.)

⁹¹Jedinice lokalne samouprave.

Izvor: izradila autorica temeljem podataka dostupnih na: <https://informator.hr/strucni-clanci/interes-opcina-i-gradova-za-dobrovoljno-spajanje>. (22.9.2023.9)

Najveći efekt u koncepciji spajanja jedinica lokalne samouprave ima model „Spajanje putem zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove“, a isplaćena novčana sredstva mogu se koristiti isključivo namjenski za pokrivanje dijela troškova trgovačkog društva odnosno ustanove. Naime, „Sredstva pomoći iz državnog proračuna su ograničena i mogu iznositi do najviše 25 posto troška zajedničkog obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga (npr. komunalni poslovi ili poslovi djelovanja javne knjižnice) u dvije ili više općina ili gradova“. U praktičnom smislu to znači da jedinice lokalne samouprave moraju same osigurati 3/4 troškova. Poticajna sredstva namijenjena pomoći ograničena su u apsolutnom iznosu ali i vremenski, vrijeme u kojem je moguće koristiti sredstva je ograničeno na 5 godina.

6. ZAKLJUČAK

Hrvatska povijest teritorijalne organizacije vlasti na nižim razinama, regionalnim i lokalnim, seže daleko u prošlost, u pisanim dokumentima Varaždinska županija spominje se 1181. godine.

Raspadom Druge Jugoslavije početkom devedesetih godina, u vrijeme tranzicijskih procesa, Hrvatska je u cijelosti napustila naslijeđeni ustroj i funkcioniranje područne (regionalne) i lokalne samouprave, koji je bio utemeljen na 101 općini.

Sukladno Ustavu i zakonima općine i gradovi su definirani kao jedinice lokalne samouprave, dok su županije, povijesno utemeljene, definirane kao jedinice područne (regionalne) samouprave. U prilog zaštiti manjinskih prava prema najvišim standardima, nominirane su dvije specifične jedinice područne samouprave, kotarevi Knin i Glina, koji u praktičnom smislu nisu nikada zaživjeli.

Od 2005. godine u sustav lokalne samouprave uvode se veliki gradovi kao jedinice lokalne samouprave. Kriterij broja stanovnika (35 000) za konstituiranje velikih gradova, a s obzirom na demografsku situaciju Hrvatskoj, je realno koncepcijski neodrživ. Tijekom vremena povećavao se broj jedinica lokalne samouprave, općina i gradova, dok je broj jedinica područne samouprave (županija) ostao isti, tako da danas imamo ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave. S jedne strane, imamo povećanje broja jedinica lokalne samouprave i broja zaposlenih službenika i namještenika, koje u naravi postoje da bi osigurale javne usluge građanima i poduzetnicima, a s druge strane broj stanovnika se u kontinuitetu od 1991. godine smanjuje. Godine 1991. u Hrvatskoj je živjelo oko 4,8 miliona stanovnika a danas, prema zadnjem popisu iz 2021. godine oko 3,8 miliona stanovnika, što je smanjenje za oko milion stanovnika odnosno 20%. U trideset godina Hrvatsku je ostala bez svakog petog stanovnika, dok se broj jedinica lokalne samouprave sa naslijeđenom 101 općinom povećao na 555 općina i gradova (428 općina i 127 gradova). U takvim demografskim uvjetima gotovo 9% (37) općina ima manje od 1 000 stanovnika, dok 42 grada (33%) ima manje od 10 000 stanovnika. Nastavno, više od polovice općina ne pružaju niti jednu uslugu građanima i poduzetnicima, te je stoga opravdano zahtijevati temeljite promjene u sustavu funkcioniranja lokalne samouprave. Riječ koja najčešće asocira na samu lokalnu samoupravu je reforma, a kada će se ona doista dogoditi je odgovor na pitanje od milion dolara!

Iako postoje zakonske pretpostavke glede spajanja jedinica lokalne samouprave, te intencija Vlade Republike Hrvatske da kroz plan „funkcionalna i održiva samouprava“ uz materijalne stimulacije potakne jedinice lokalne samouprave na spajanje, i time pridonese uslužnosti prema

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

građanima i poslovnim subjektima na određenom području, do danas ne postoji niti jedan takav primjer.

Sukladno Vladinom planu i osiguranim proračunskim sredstvima za 2022., 2023. i 2024. godinu došlo je do pomaka u funkcionalnom spajanju jedinica lokalne samouprave, poglavito kroz modul „Spajanje putem zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove“ za više jedinica lokalne samouprave.

Kada promatramo ukupan broj jedinica lokalne samouprave, 428 općina i 127 gradova, ne računajući Grad Zagreb sa statusom županije, u odnosu na broj stanovnika, dolazimo do omjera 555 jedinica lokalne samouprave naspram nešto malo više od 3 miliona stanovnika. Nastavno, kada broj stanovnika promatramo u odnosu na 20 županija, ne računajući Grad Zagreb s oko 800 000 stanovnika, dolazimo do omjera 1 županija naspram oko 150 000 stanovnika. Iznad toga omjera je samo 7 županija (35%): Zagrebačka, Varaždinska, Primorsko-goranska, Osječko-baranjska, Splitsko-dalmatinska i Istarska. Stoga možemo bez zadržke konstatirati: imamo općine, gradove i županije ali nemamo dovoljan broj stanovnika.

Potrošeno je puno vremena na političke rasprave o optimalnoj organizaciji lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali su izostali efekti u praktičnom smislu. Samo politička odluka pretočena u izmjene zakona u kome bi se definirali kriteriji broja stanovnika za općine i gradove, uz mogućnost minimalnog odstupanja kako bi se zadovoljili viši nacionalni interesi, je ispravan put u reformske procese. Do tada slušat ćemo predizborna obećanja a nakon izbora sve ostaje isto.

7. LITERATURA

7.1. Udžbenici

1. Antić, T. (2019.) *Javno pravo i javna uprava*. Zaporešić: Veleučilište Baltazar Zaporešić
2. Borković, I. (2002.) *Upravno pravo*. Zagreb: Informator.
3. Degan, Đ. (2011.) *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.
4. Jurina, M. (2011.) *Organizacija i menadžment*. Zaporešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“ Zaporešić.
5. Perić, B. (1994.) *Država i pravni sustav*. Zagreb: Informator.
6. Pusić, E. (2002.) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
7. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N. (2008.) *Temelji menadžmenta*. Zagreb: Školska knjiga.
8. Sikavica, P. (2011.) *Organizacija*. Zagreb: Školska knjiga.
9. Weihrich, H., Koontz, H. (1998.) *Menadžment*. Zagreb: MATE d.o.o.

7.2. Časopisi

1. Antić, T. (2002.) *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama*. Polit. misao, Vol XXXIX, (2002.), br. 4, str. 44–86 Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/en/file/37207>.
2. Cvrtila, V. (1995.) *Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost*. Zagreb. Politička misao: časopis za politologiju, Vol. 32 No 2., 1995. Strana 62-69. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/110755>.
3. Kesner-Škreb, M. (2005.) *Državni sektor*. Zagreb. Financijska teorija i praksa 30 (1) str. 93-94 (2005.) Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/8376>.
4. Koprić, I. (2010.) *Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Hrvatska javna uprava, , god. 10. (2010.), br. 2., str. 371–386. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/en/file/199811>.
5. Marenjak, S., Kušljčić, D. (2009.) *Pravni okvir javno-privatnog partnerstva*. Zagreb. GRAĐEVINAR 61 (2009) 2, 137-145. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/57020>.
6. Marušić, B. (2017.) *Pravo na samoodređenje naroda u svjetlu međunarodnopravnih pitanja i disolucije SFRJ*. Studia Polensia, 6, 2017. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/292433>.

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

7. Mendeš, I. (2004.) *Načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji*. Zagreb. Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju, Vol. 1 No. 1, 2004. Strana 247-252. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/56610>.
8. Miljenović, D., Kutnjak, G., Jakovac, P. (2020.) *Determiniranje obilježja djelotvornosti javnog sektora i javnog menadžmenta*. Zbornik Veleučilišta u Rijeci, Vol. 8 (2020), No. 1, pp. 295-311. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/348575>.
9. Morić Milovanović, B., Kunst, K., Srhoj, S. (2016.) *Dijagnosticiranje poduzetničke klime – primjer poduzeća u farmaceutskoj industriji*. Sveučilište u Dubrovniku. Ekonomska misao i praksa. God. XXV. (2016.) Br. 1. (73-104). Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/236029>.
10. Pavić, Ž. (2010.) *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*. Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 1., str. 81–131. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/en/file/199891>.
11. Rešetar, V. (2012.) *Mjesna i lokalna samouprava – isto ili različito*. HKJU – CCPA, god. 12. (2012.), br. 3., str. 787–802. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/192964>.
12. Vrbošić, J. (1992.) *Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj*. Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja, Vol.1 No. 1(1), 1992. Strana 56-68. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/32579>.

7.3. Zakonski i podzakonski akti

1. Ustav Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>.
2. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html
3. Zakon o sustavu državne uprave. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave>.
4. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-drzavne-uprave>.
5. Zakon o područnoj (regionalnoj) i lokalnoj samoupravi. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podrucnoj-regionalnoj-samoupravi>.
6. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/437/Zakon-o-podrucjima-zupanija-gradova-i-opcina-u-Republici-Hrvatskoj>.
7. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/259/Zakon-o-sluzbenicima-i-namjestenicima-u-lokalnoj-i-podrucnoj-samoupravi>.

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

8. Zakon o trgovačkim društvima. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/546/Zakon-o-trgovačkimDkim-društvima>.
9. Zakon o općem upravnom postupku. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-općemem-upravnom-postupku>.
10. Zakon o pravu na pristup informacijama. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>.
11. Zakon o ustanovama. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/313/Zakon-o-ustanovama>.
12. Zakon o komunalnom gospodarstvu. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/319/Zakon-o-komunalnom-gospodarstvu>.
13. Zakon o pravima i obvezama državnih dužnosnika. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/519/Zakon-o-obvezama-i-pravima-državnih-dužnosnika>.
14. Zakon o upravljanju državnom imovinom. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/436/Zakon-o-upravljanju-državnom-imovinom>.
15. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/975/Zakon-o-sustavu-strateškog-planiranja-i-upravljanja-razvojem-Republike-Hrvatske>.
16. Zakon o Gradu Zagrebu. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu>.
17. Zakon o sprječavanju sukoba interesa. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>.
18. Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=13691>.
19. Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=39903>.
20. Uredba o uvjetima za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora i uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinu njihova izbora. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_02_12_237.html.

7.4. Internetski izvori

<https://ideje.hr/realni-i-javni-sektor-tko-koga-izdrzava-zasto-je-rast-javnog-sektora-neizbjezan/>.
<https://dzs.gov.hr/>
<https://arhivanalitika.hr/blog/b2b-ekonomika-javnog-sektora-2-obuhvat-i-velicina-javnog-sektora-u-hrvatskoj/>
<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=15850>.
<https://www-britannica-com.translate.goog/topic/welfare-state>.
<https://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/PDS/OrganizacijaIManagement/5. JAVNA DOBRA I JAVNI SEKTOR.pdf>
<https://hr.ninanelsonbooks.com/significado-de-sui-generis>
<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravno-pravo-glavne-vrste-javnopravnih-tijela-49390>.
<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>.
<https://vlada.gov.hr/prethodne-vlade-11348/11348>
https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_hr.
<https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>.
<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=26390>.

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

<https://www.index.hr/vijesti/clanak/hrvatska-ima-cak-20-ministarstava-slovenija-14-austrija-11/2105866.aspx>

<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=32979>.

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html.

<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=32252>.

<https://vlada.gov.hr/vijesti/plenkovic-bez-mjera-vlade-cijena-struje-za-kucanstva-bila-bi-dvostruko-veca-a-cijena-plina-za-70-posto/37980>.

<https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/o-drzavnoj-upravi/unutarnje-ustrojstvo-tijela-drzavne-uprave/22227>.

<https://mpu.gov.hr/povjerenstvo-za-odlucivanje-o-sukobu-interesa/21532>.

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_02_22_536.html.

<https://hrvatski-vojnici.hr/medunarodno-priznanje-rh-uloga-badinterove-komisije-i-svete-stolice/>

<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=63502>.

<https://proleksis.lzmk.hr/9976/>.

<https://www.facebook.com/photo/?fbid=314152626842519&set=a.105101901080927>.

<https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=5743>.

https://hr.wikipedia.org/wiki/Banovina_Hrvatska.

<https://www.glas-koncila.hr/povijesne-mijene-teritorijalnoga-ustroja-koliko-je-potrebno-opcina-gradova-i-zupanija/>.

https://hr.wikipedia.org/wiki/Zajednica_općina#/media/Datoteka:Zajednice_općina_od_1974-02-22_do_1986-12-31.PNG.

<https://croatia.eu/index.php?view=article&id=30&lang=1>.

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_12_90_2333.html.

<https://demografijaimladi.gov.hr/vijesti-4693/demografska-revitalizacija-ostaje-stratesko-pitanje/6374>.

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_04_46_1176.html.

<https://zupan.hr/aktualno/zupanije-imagju-ukupno-1-457-proracunskih-korisnika-koje-brinu-o-kvaliteti-zivota-odnos-broja-javnih-ustanova-i-broja-stanovnika-u-velikom-nerazmjeru-po-zupanijama/>.

<https://n1info.hr/vijesti/samo-tri-hrvatska-grad-imagju-vise-od-100-000-stanovnika/>.

<https://putnikofer.hr/mjesta/najveci-gradovi-na-svijetu/>.

<https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=45221>.

<https://aktivnosti.zagreb.hr/mjesna-samouprava/gradske-cetvrti/12913>

<https://www.eizg.hr/zaposleni-sluzbenici-i-namjestenici-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/5636>

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_14_95.html.

<https://www.undp.org/>.

<https://hr.economy-pedia.com/11039237-quality-of-life#menu-2>.

<https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/komunalne-djelatnosti/8538>.

<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar-proracunskih-i-izvanproracunskih-korisnika/178>.

<https://www.eizg.hr/kvaliteta-zivota-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/6357>.

<https://icz.hr/2022/01/17/rezultati-popisa-stanovnistva-na-podrucju-zapresica/>.

<https://zapresic.hr/direktorij/>

<https://www.eizg.hr/o-nama/djelatnici/istrazivaci/dr-sc-dubravka-jurlina-alibegovic/79>.

<https://www.vecernji.hr/vijesti/u-gotovo-60-opcina-gradani-ne-mogu-dobiti-javnu-uslugu-1673958>.

<https://informator.hr/strucni-clanci/interes-opcina-i-gradova-za-dobrovoljno-spajanje>.

Irena Kelava: Organiziranje područne (regionalne) i lokalne samouprave u Hrvatskoj

<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/55%20-%201%20NPOO.pdf?vel=12358896>.

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Projekti/EU%20projekti//Kompetencijski%20model.pdf>.

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Listopad/82%20sjednica%20VRH/82%20-%205.1..pdf>

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_07_88_1361.htm.

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/javni-poziv-za-dobrovoljno-funkcionalno-testvarno-spajanje-lokalnih-jedinica-52174>.

8. POPIS SLIKA, TABLICA I GRAFIKONA

Slika 1. Javni sektor prema kriteriju Međunarodnog monetarnog fonda.	9
Slika 2. Broj ministarstava u zemljama članicama Europske unije.	16
Slika 3. Broj stanovnika u Hrvatskoj	25

Slika 4. Hrvatska u Austro-Ugarskoj monarhiji.	26
Slika 5 Banovine u Kraljevini Jugoslaviji.	27
Slika 6. Banovina Hrvatska 1939. godine.	28
Slika 7. Zajednice općina u Hrvatskoj do 1985. godine.	29
Slika 8. Zajednice općina u Hrvatskoj 1991. godine.	30
Slika 9. Hrvatske županije i Grad Zagreb.	31
Slika 10. Administrativna podjela na 128 gradova i 428 općina.	33
Slika 11. Deset najvećih gradova u Hrvatskoj.	38
Slika 12. Gradske četvrti Grada Zagreba.	47
Slika 13. Nacionalni plan oporavka i otpornosti.	60
Tablica 1. Odnos broja stanovnika i broja ministarstva u zemljama članicama Europske unije.	14
Tablica 2. Podudaranje načela uprave u Hrvatskoj i Europskoj uniji.	17
Tablica 3. Pregled broja jedinica lokalne samouprave po županijama.	32
Tablica 4. Broj stanovnika i površina po županijama.	33
Tablica 5. Redosljed županija s obzirom na broj stanovnika i površinu.	34
Tablica 6. Skupine gradova s obzirom na broj stanovnika.	39
Tablica 7. Skupine gradova po županijama.	40
Tablica 8. Prikaz općina i gradova po županijama s obzirom na broj stanovnika.	42
Tablica 9. Kvantitativni prikaz općina po županijama koje imaju/nemaju proračunske korisnike.	43
Tablica 10. Pregled mjesne samouprave u gradovima po županijama i Gradu zagrebu.	45
Tablica 11. Proračunski korisnici proračuna županija i gradova, te broj općina koje imaju/nemaju proračunske korisnike.	57
Tablica12. Efekti poticajnog spajanja jedinica lokalne samouprave.	62
Grafikon 1. Broj stanovnika po proračunskom korisniku u županiji.	36
Grafikon 2. Kretanje broja zaposlenih u jedinicama područne i lokalne samouprave u razdoblju od 2002. do 2019. godine.	52

9. ŽIVOTOPIS

RADNO ISKUSTVO

Administrator, ZK – sve 5 d.o.o., Zagreb
Administrator, ZK – gradnja d.o.o., Zagreb
Tajnica, Športski radio, radio Cibona, Zagreb

OBRAZOVANJE I SSS, Stručna prvostupnica ekonomije

OSPOSOBLJAVANJE Upravni referent

OSOBNJE VJEŠTINE

Materinski jezik hrvatski

Strani jezici	RAZUMIJEVANJE		GOVOR		PISANJE
	Slušanje	Čitanje	Govorna interakcija	Govorna produkcija	
engleski	B2	B1	B2	B2	B2

Stupnjevi: A1 i A2: Početnik – B1 i B2: Samostalni korisnik – C1 i C2: Iskusni korisnik
Zajednički europski referentni okvir za jezike – Ljestvica za samoprocjenu

Komunikacijske vještine Pozorno slušanje sugovornika, dobra sposobnost pregovaranja, timski rad

O meni: komunikativna i vedra osoba, pouzdana, odgovorna, dobro organizirana, željna stjecanja novog znanja i iskustva, Vozačka dozvola „B" kategorije.

Digitalne vještine

SAMOPROCJENA				
Obrada informacija	Komunikacija	Stvaranje sadržaja	Sigurnost	Rješavanje problema
Samostalni korisnik	Samostalni korisnik	Samostalni korisnik	Samostalni korisnik	Samostalni korisnik

Digitalne vještine – Tablica za samoprocjenu

10. IZJAVA

Izjava o autorstvu završnog rada i akademskoj čestitosti

Ime i prezime studenta: IRENA KELAVA

Matični broj studenta:

**Naslov rada: ORGANIZIRANJE PODRUČNE (REGIONALNE) I
LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ**

Pod punom odgovornošću potvrđujem da je ovo moj autorski rad čiji niti jedan dio nije nastao kopiranjem ili plagiranjem tuđeg sadržaja. Prilikom izrade rada koristila sam tuđe materijale navedene u popisu literature, ali nisam kopirala niti jedan njihov dio, osim citata za koje sam navela autora i izvor te ih jasno označila znakovima navodnika. U slučaju da se u bilo kojem trenutku dokaže suprotno, spremna sam snositi sve posljedice uključivo i poništenje javne isprave stečene dijelom i na temelju ovoga rada.

Potvrđujem da je elektronička verzija rada identična onoj tiskanoj te da je to verzija rada koju je odobrio mentor.

Datum

Potpis studenta
