

---

# Modeli organizacije lokalne samouprave

---

Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija



---

**Modeli organizacije lokalne samouprave**  
Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija



---

## **Modeli organizacije lokalne samouprave Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija**

### **Izdavač**

PALGO centar

### **Za izdavača**

Dušan Damjanović

Kneginje Ljubice 14, Beograd, Srbija

Telefon +381 11 30 25 813

Faks +381 11 30 25 842

E-mail office@palgo.org

### **Urednici**

dr Zdravko Zlokapa

Dušan Damjanović

### **Lektura i korektura izvornog izdanja**

Ivan Jevđović

### **Lektura i korektura srpskog izdanja**

Irena Popović

### **Dizajn**

Isidora Nikolić

### **Prelom**

Isidora Nikolić

Ivan Hrašovec

### **Tiraž**

600

### **Štampa**

Standard 2, Beograd

*Zahvaljujemo se Razvojnoj agenciji EDA iz Banjaluke koja je pružila ogromnu podršku objavlјivanju ove knjige u Srbiji, ustupajući izdavačka prava i imajući puno razumevanje za dodatne izmene i dopune u odnosu na njeno izvorno izdanje (2007.).*

*Objavlјivanje ove knjige ne bi bilo moguće bez podrške Fonda za otvoreno društvo u Srbiji.*



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA  
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

---

# Modeli organizacije lokalne samouprave

---

Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija



---

## Sadržaj

- 07 Predgovor srpskom izdanju
- 10 MALE OPŠTINE: PREDNOSTI I NEDOSTACI  
Lokalna samouprava u Sloveniji
- 50 OD JEDNOSTEPENE DO VIŠESTEPENE LOKALNE SAMOUPRAVE  
Lokalna samouprava u Hrvatskoj
- 92 LOKALNA SAMOUPRAVA U KOMPLIKOVANOJ DRŽAVI  
Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini
- 130 TREĆI TALAS REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE  
Lokalna samouprava u Makedoniji
- 182 NOVI ZAKONSKI OKVIR ZA LOKALNU SAMOUPRAVU  
Lokalna samouprava u Srbiji
- 228 KOMPARATIVNI PREGLED LOKALNE SAMOUPRAVE  
Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija
- 241 Prilog KARAKTERISTIKE ZEMALJA KOJE SU UKLJUČENE U ANALIZU
- 245 Ukratko o autorima
- 249 Literatura



---

## Predgovor srpskom izdanju

---

Knjiga koja je pred vama predstavlja dopunjeno izdanje na srpskom jeziku knjige „Kocka do kocke: dobro je dobro graditi – Modeli organizacije lokalne samouprave“, koju je u Bosni i Hercegovini 2007. godine izdala Razvojna agencija EDA iz Banja Luke. U tom smislu, ovo je verovatno najaktuelnije izdanje u oblasti lokalne samouprave u regionu.

Knjiga sadrži priloge iz pet nekadašnjih jugoslovenskih republika. Srpsko izdanje, pored tekstova objavljenih u izvornom, prošlogodišnjem izdanju, sadrži i prilog o sistemu lokalne samouprave u Srbiji i dopunjeni komparativni prikaz sistema u svih pet zemalja.

Zašto PALGO centar izdaje ovu knjigu o modelima lokalne samouprave? Namera Centra, kao organizacije koja se već dugo stručno bavi pitanjima lokalne samouprave u Srbiji, je da predstavi raznovrsnost modela lokalne samouprave i rešenja koja su u poslednjih nekoliko godina usvajana, pre svega, u zemljama u regionu sa kojima je Srbija nekada delila identičan sistem lokalne samouprave. Međutim, vrednost ovog izdanja nije toliko u uporednom pregledu sistema lokalne samouprave, koji se može naći i u mnogim drugim publikacijama, koliko je u tome što prikazuje kako su reforme u pojedinim zemljama tekle i kako su njihovi akteri učili iz različitih faza reformi. Zato ćete ovde, za razliku od drugih uporednih prikaza sa kojima ste se do sada susretali, naći i loše primere i oštре kritike pristupa reformama i pojedinih rešenja. Upravo u tome je dodatna vrednost ove knjige i motivacija za njeno objavljivanje u Srbiji.

Takođe, želimo da skrenemo pažnju čitalaca i na činjenicu da autori/ke tekstova u ovoj knjizi spadaju u red najrelevatnijih stručnjaka u oblasti lokalne samouprave u svojim zemljama. To su donosioci odluka, kreatori/ke politika i nacionalnih strategija decentralizacije, renomirani istraživači/ce.

Svi tekstovi slede veoma sličnu strukturu, u cilju jednostavnijeg poređenja i lakšeg snalaženja čitalaca. Ova knjiga pruža argumentaciju i informacije o sledećim interesantnim temama:

- × prednosti i mane različitih rešenja u pogledu teritorijalnog uređenja – male ili velike opštine i prednosti i mane jednog ili drugog rešenja;
- × definisanje osnova za određenje teritorijalne organizacije;
- × koje su nadležnosti opština i zbog čega je bitno da te nadležnosti budu lokalne;
- × šta je politipnost ili višestepenost donela nekim od zemalja čiji se sistemi analiziraju u knjizi;
- × kako su ove zemlje regionalno podeljene;
- × načini na koje se lokalna samouprava finansira u ovim zemljama;

- × na koji način se opštine udružuju i formiraju zajedničke službe i zbog čega država podržava takve oblike saradnje između opština;
- × na koji način i koliko građani/ke učestvuju u donošenju odluka na lokalnom nivou;
- × koliko su građani/ke u ovim zemljama zadovoljni uslugama koje im opštine pružaju.

Naravno, čitaoci bi trebalo da imaju u vidu da, i pored mnogih sličnosti u predstavljenim sistemima lokalne samouprave, terminologija koju koriste zakonski tekstovi i stručna javnost se često razlikuje. Tako će, na primer, opštinsko veće ili savet u nekim od zemalja predstavljati lokalno predstavničko telo (ili lokalnu skupštinu, kako se drugde zove), dok će u drugima biti izvršni organ. Slično, dok je načelnik u Bosni i Hercegovini ono što je u nekim drugim državama predsednik opštine ili gradonačelnik, dotle se u Srbiji i nekim drugim sistemima isti naziv koristi za rukovodioca opštinske uprave, odnosno administracije. Ono što su u Srbiji transferi, u Bosni i Hercegovini ili Makedoniji su dotacije. Ipak, autori su se potrudili da nijedan ključni institut ne ostane neobjašnjen, te će svaki iole pažljiv čitalac biti u stanju da prepozna šta se krije iza razlikâ u terminologiji.

Lokalna samouprava kakvu autori/ke ove knjige imaju u vidu, kada komentarišu aktuelne modele u svojim zemljama, je životan i dinamičan sistem, koji postoji zarad građana i građanki, te sistem u čijem je fokusu pružanje usluga građanima i građankama. Zbog toga se na nekoliko mesta, u nekoliko različitih tekstova, insistira na funkcionalnom pristupu. Potrebno je prvo odrediti šta bi lokalna samouprava trebalo da radi, pa onda razgovarati o veličini opština, broju nivoa lokalne samouprave, sistemu finansiranja i sl. Razlog za neprenošenje novih nadležnosti na lokalni nivo ne može biti nizak kapacitet opština – trebalo bi kreirati takav sistem lokalne samouprave koji čine opštine, čija veličina, prihodi i administracija omogućavaju kapacitet neophodan da se one nose sa predviđenim nadležnostima.

Ovo srpsko izdanje je pripremano neposredno nakon usvajanja četiri nova zakona koja regulišu sistem lokalne samouprave u Srbiji, a neposredno pre njihovog stupanja na snagu. To je drugi talas reformi lokalne samouprave nakon 2000. godine. Zakonska rešenja pred čijom se primenom nalazimo su bila, čini se, više inspirisana ustavnim promenama iz 2006. godine, nego iznutra iniciranom i izraženom potrebom za promenama. Naravno, ne može se reći da te potrebe nisu bile jasno izražene, naročito sa lokalnog nivoa, ali one nisu našle svoje mesto u novim zakonima. Po svemu sudeći, ti zakoni nam ne donose krupnije izmene sistema lokalne samouprave.

Zato će biti interesantno istražiti neke od dilema koje se iznose u tekstovima koji opisuju sisteme lokalne samouprave drugih zemalja. U njima se iznose i potkrepljuju primerima mnoge teme koje u Srbiji još uvek nisu došle na dnevni red: povećanje broja opština, odnosno njihovo

usitnjavanje, politipnost jedinica lokalne samouprave, višestepenost, regionalizacija...

Videćemo da je za svako od ovih pitanja moguće birati između mnogo više modaliteta nego što se kod nas usko shvata. U Srbiji se još uvek na stvari gleda na najjednostavniji način – centralistički. Nadamo se da će ovde dati prilozi biti shvaćeni i kao dodatna argumentacija daje mnoge poslove ne samo moguće decentralizovati, već da će se oni kvalitetnije obavljati kada se to desi.

Zato ova knjiga nije namenjena samo istraživačima i teoretičarima, koji su najčešći čitaoci ovakvih pregleda, već i donosiocima odluka – kako onih na lokalnom nivou, od kojih se очekuje da efikasno obavljaju prenete poslove, tako i onih na centralnom nivou koji zakonima daju osnov za dalje reforme. Nadamo se da će neke od analiza datih u knjizi poslužiti kao osnova za buduće rasprave o načinima na koje će sistem lokalne samouprave u Srbiji biti unapređivan.

Jelena Jerinić, mart 2008.

Mr Zlata Ploštajner

# MALE OPŠTINE: PREDNOSTI I NEDOSTACI

Lokalna samouprava u Sloveniji



## 1. Uvod

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

Prije reforme lokalne samouprave Slovenija je imala 62, u prosjeku dosta velike opštine (321 km<sup>2</sup> i 31.740 stanovnika), koje su bile podijeljene na preko 1.200 mjesnih zajednica. Opština je velikom dijelom radila na izvršavanju državnih nadležnosti (85%) i manjim dijelom se bavila izvornim nadležnostima lokalne samouprave. Time su se više bavile mjesne zajednice, koje su bile fokusirane na rješavanje lokalnih pitanja i problema, a svoje aktivnosti na različitim područjima (vodosnabdijevanje, putevi, vrtići, itd.) finansirale su, prije svega, samodopri-nosom građana. Reforma je bila pokušaj odvajanje lokalne samouprave od države, što je bilo pozitivno, ali je zapala u drugu krajnost. Došlo je do razdvajanja državnih upravnih nadležnosti od lokalnih nadležnosti i država je na sebe preuzeila brojne nadležnosti koje su ranije izvršavale opštine. To je dovelo do povećane centralizacije države koja je trebalo da bude privremena, jer bi dalji proces reforme lokalne samouprave slijedio princip decentralizacije i vratio neke nadležnosti u djelokrug lokalne samouprave. Ali se proces reforme u suštinskom, funkcionalnom smislu, tu i zaustavio, a nastavilo se drobljenje opština na sve manje jedinice, što je postalo i problem i izgovor državi za neprovedenu funkcionalnu de-centralizaciju.

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

Unutar određenog pravnog sistema opština je jedinica lokalne samouprave koja samostal- no upravlja lokalnim poslovima od javnog značaja, što je određeno ZLS, sektorskim zakoni-ma i opštim aktima opštine (statut, uredbe), kao i državnim poslovima koje država prenosi na opštinu, uz njenu saglasnost, i osigurava finansije za njihovo izvođenje. Osnovni kriterijum za određivanje šta je lokalna izvorna nadležnost, a šta državna, daje Ustav koji definiše

da su to svi lokalni poslovi koji zadovoljavaju potrebe stanovnika pojedine opštine i koje ona sama može obavljati. Prije svega, to se odnosi na poslove koji su usmjereni na obezbeđivanje normalnih životnih uslova u smislu 13. člana ZLS. Značajne izvorne nadležnosti određuju i područni zakoni (upravljanje prostorom, putevi, komunalne djelatnosti, javne službe, okolina, socijala, kultura, sport, itd.).

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

Za osnivanje nove opštine, ZLS u 13. članu određuje kriterijume koji bi trebalo da budu ispunjeni. Od nove opštine traži se da ima osnovnu školu, dom zdravlja ili zdravstvenu stanicu, obezbeđenu komunalnu djelatnost (vodosnabdijevanje, kanalizacija i prečišćavanje otpadnih voda, snabdijevanje električnom energijom), poštu, biblioteku i prostore za opštinsku upravu. Prije promjene ZLS (2005) tražilo se da opštini pripadne trgovina životnim namirnicama i banka. Zakon predviđa da opština ima najmanje 5.000 stanovnika, ali su dozvoljeni izuzeci zbog geografskih, istorijskih, ekonomskih i drugih razloga, pa opština može da ima najmanje 2.000 stanovnika.

Na osnovu ZLS nova opština može nastati na različite načine:

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

Zakonski postupak za osnivanje nove opštine ili promjenu teritorije postojeće može u parlamentu da pokrene opštinsko vijeće (ili drugi koji imaju pravo zakonske inicijative), ali je parlament obavezan da raspiše lokalni referendum o tom pitanju.

Reformom sistema lokalne uprave i zakonskih rješenja na tom području omogućava se da prije svakih lokalnih izbora nacionalni parlament odlučuje o prijedlozima za formiranje novih opština. Njihov broj u Sloveniji stalno raste, povećavajući se prvo s nekadašnje 62 na 147, a u drugom talasu formirano je na čak 192 opštine. Zbog nastojanja parlamenta da nove opštine moraju ispunjavati zakonski postavljene kriterijume za nastanak, nastala je samo jedna nova opština (2002). Ostali prijedlozi nisu dobili podršku parlamenta, te je došlo do ustavne tužbe. Ustavni sud je odlučio da, pošto se parlament u prva dva navrata nije pridržavao zakonski postavljenih kriterijuma koje većina postojećih opština nije ispunjavala, ne može

sada uvesti novu praksu njihovog striktnijeg poštovanja, jer bi to predлагаče postavljalo u neravnopravan položaj. Na osnovu toga je 2006. godine osnovano još 17 opština.

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

**Tabela 1**  
**Osnivanje opština**  
Izvor: SURS

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

**Tabela 2**  
**Opštine po broju stanovnika**

Izvor: SURS, vlastiti proračuni

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

Tri četvrtine opština imaju manje od 10.000 hiljada stanovnika, polovina (54 %) ima manje od 5.000 stanovnika, a četvrtina (28%) ima ispod 3.000 stanovnika. Takođe, nemaju sve osmogodišnje osnovne škole, domove zdravlja ili zdravstvene stanice, banke, pošte, itd. Po teritoriji najveća opština Kočevje ima 550 km<sup>2</sup>, a najmanja je Odranci od 7 km<sup>2</sup>. Po broju

stanovnika najveća gradska opština je Ljubljana, koja ima 266.935 stanovnika, a najmanja je Hodoš sa samo 342 stanovnika. Takva situacija se odražava na njihov finansijski i upravni kapacitet, koji je kod malih opština veoma ograničen i otežava proces decentralizacije i prenošenja državnih funkcija na lokalni nivo. Ujedno je otežano i izvođenje funkcija lokalne samouprave, jer male opštine brzo dostignu granice svojih mogućnosti. Broj stanovnika u opštini je u korelaciji sa veličinom budžeta i njenom upravom.

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

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

Slika 1.  
Karta opština u Sloveniji, 1994



Slika 2.  
Karta opština u Sloveniji, 1998.



Slika 3.  
Karta opština u Sloveniji, 2006.  
Legenda: sivo – nove opštine



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

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

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

## 2. Podjela opština na gradske, prigradske, ruralne

Za potrebe ove analize, opštine su podijeljene u tri kategorije, gradske, prigradske i ruralne. Gradske su one kojima je takav status priznat na osnovu ZLS. To su: Celje, Kopar, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Subota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec i Velenje.

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

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

| Tip opštine     | Broj opština | Udio u ukupnom broju |
|-----------------|--------------|----------------------|
| Gradska         | 11           | 5                    |
| Prigradska      | 43           | 20                   |
| Ruralna velika  | 17           | 8                    |
| Ruralna srednja | 37           | 18                   |
| Ruralna mala    | 102          | 49                   |
| Ukupno          | 210          | 100                  |

**Tabela 3**  
**Prikaz tipova opština u Sloveniji**  
Izvor: vlastiti proračuni

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

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

**Tabela 4**  
**Prikaz tipova opština u Savinjskoj regiji**

Izvor: SURS, vlastiti proračuni

| Tip opštine     | Opštine   | % opština | Broj stanovnika | % stanovnika regije | Površina (km <sup>2</sup> ) | % teritorije regije |
|-----------------|---|-----------|-----------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| Gradsko         | Celje, Velenje  | 6         | 82.258          | 32                  | 178,4                       | 8                   |
| Prigradska      | Šoštanj, Vojnik, Štore, Doprna, Šmartno ob Paki   | 16        | 25.646          | 10                  | 199,0                       | 9                   |
| Ruralna velika  | Žalec, Šentjur, Slovenske Konjice, Laško, Rogaška Slatina   | 16        | 77.827          | 30                  | 706,2                       | 31                  |
| Ruralna srednja | Šmarje pri Jelšah, Mozirje, Zreče, Polzela, Braslovče   | 16        | 32.836          | 13                  | 347,2                       | 15                  |
| Ruralna mala    | Luče, Radeče, Prebold, Kozje, Podčetrtek, Rogatec, Ljubno, Nazarje, Gornji Grad, Vransko, Vitanje, Tabor, Bistrica ob Sotli, Dobje, Solčava | 46        | 38.185          | 15                  | 851,4                       | 37                  |
| Ukupno          | 32 opštine  | 100       | 256.752         | 100                 | 2.282,3                     | 100                 |

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

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

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

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

**Tabela 5**  
**Osnovni podaci o odabranim opštinama**

Izvor: SURS, UMAR, vlastiti proračuni

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

| <b>Budžet opštine za 2006.</b> |                |                                  |   |                              | <b>Indeks nerazvijenosti</b> |
|--------------------------------|----------------|----------------------------------|---|------------------------------|------------------------------|
| <b>Prihodi</b>                 | <b>Rashodi</b> | <b>Razlika prihodi - rashodi</b> | <b>Plate i drugi izaci za zaposlene</b> | <b>% za plate zaposlenih</b> |                              |
| 9.802.074                      | 10.850.784     | -1.048.710                       | 585.797                                 | 5,98                         | 83,88                        |
| 7.429.431                      | 7.925.513      | -496.081                         | 427.855                                 | 5,76                         | 42,05                        |
| 362.769                        | 387.196        | -24.427                          | 35.708                                  | 9,84                         | 92,23                        |
| 400.767                        | 436.087        | -35.320                          | 21.627                                  | 5,40                         | 68,25                        |
| 1.639.243                      | 1.547.023      | 92.220                           | 56.049                                  | 3,42                         | 55,49                        |
| 602.610                        | 650.870        | -48.260                          | 30.519                                  | 5,06                         | 102,08                       |
| 1.297.862                      | 1.660.055      | -362.193                         | 77.887                                  | 6,00                         | 85,94                        |
| 314.948                        | 335.946        | -20.998                          | 18.532                                  | 5,88                         | 149,24                       |
| 342.151                        | 349.307        | -7.156                           | 19.593                                  | 5,73                         | 150,98                       |
| 132.710                        | 125.873        | 6.837                            | 15.536                                  | 11,71                        | 130,30                       |
| 425.209                        | 421.493        | 3.716                            | 22.529                                  | 5,30                         | 117,62                       |
| 564.607                        | 570.194        | -5.587                           | 37.667                                  | 6,67                         | 149,74                       |
| 459.830                        | 462.444        | -2.614                           | 27.204                                  | 5,92                         | 123,15                       |
| 425.701                        | 429.277        | -3.576                           | 20.897                                  | 4,91                         | 57,12                        |
| 760.515                        | 844.468        | -83.953                          | 27.902                                  | 3,67                         | 121,89                       |
| 755.750                        | 764.091        | -8.341                           | 33.556                                  | 4,44                         | 126,58                       |

**Tabela 5 (nastavak)****Osnovni podaci o odabranim opštinama**

Izvor: SURS, UMAR, vlastiti proračuni

| Opština           | Tip opštine     | Godina osnivanja opštine | Površina (km <sup>2</sup> ) | Broj stanovnika |
|-------------------|-----------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------|
| Rogatec           | Ruralna mala    | 1994.                    | 39,6                        | 3.244           |
| Solčava           | Ruralna mala    | 1998.                    | 102,8                       | 542             |
| Tabor             | Ruralna mala    | 1998.                    | 34,8                        | 1.487           |
| Vitanje           | Ruralna mala    | 1994.                    | 59,4                        | 2.337           |
| Vransko           | Ruralna mala    | 1998.                    | 53,3                        | 2.525           |
| Braslovče         | Ruralna srednja | 1998.                    | 54,9                        | 5.101           |
| Mozirje           | Ruralna srednja | 1998.                    | 83,6                        | 6.363           |
| Polzela           | Ruralna srednja | 1998.                    | 34,0                        | 5.521           |
| Šmarje pri Jelšah | Ruralna srednja | 1994.                    | 107,7                       | 9.681           |
| Zreče             | Ruralna srednja | 1994.                    | 67,0                        | 6.397           |
| Laško             | Ruralna velika  | 1998.                    | 197,5                       | 13.800          |
| Rogaška Slatina   | Ruralna velika  | 1994.                    | 71,5                        | 10.854          |
| Slovenske Konjice | Ruralna velika  | 1994.                    | 97,8                        | 14.006          |
| Šentjur           | Ruralna velika  | 1998.                    | 222,3                       | 18.603          |
| Žalec             | Ruralna velika  | 1998.                    | 117,1                       | 20.850          |
| Slovenija         |                 |                          | 20.273                      | 2.003.358       |

| <b>Budžet opštine za 2006.</b> |                |                                  |   |                              | <b>Indeks nerazvijenosti</b> |
|--------------------------------|----------------|----------------------------------|---|------------------------------|------------------------------|
| <b>Prihodi</b>                 | <b>Rashodi</b> | <b>Razlika prihodi - rashodi</b> | <b>Plate i drugi izaci za zaposlene</b> | <b>% za plate zaposlenih</b> |                              |
| 560.588                        | 618.966        | -58.378                          | 39.430                                  | 7,03                         | 101,17                       |
| 156.944                        | 168.578        | -11.634                          | 21.426                                  | 13,65                        | 183,76                       |
| 318.717                        | 317.795        | 922                              | 20.759                                  | 6,51                         | 126,36                       |
| 325.424                        | 355.066        | -29.642                          | 34.815                                  | 10,70                        | 100,90                       |
| 369.686                        | 351.874        | 17.812                           | 27.662                                  | 7,48                         | 124,06                       |
| 717.816                        | 757.883        | -40.067                          | 38.002                                  | 5,29                         | 98,21                        |
| 1.202.388                      | 1.191.436      | 10.952                           | 47.157                                  | 3,92                         | 81,97                        |
| 759.837                        | 798.173        | -38.336                          | 33.060                                  | 4,35                         | 82,17                        |
| 1.655.626                      | 1.650.342      | 5.284                            | 114.242                                 | 6,90                         | 111,48                       |
| 1.185.261                      | 1.300.619      | -115.358                         | 76.276                                  | 6,44                         | 51,55                        |
| 2.190.800                      | 2.476.810      | -286.010                         | 141.521                                 | 6,00                         | 88,73                        |
| 1.925.394                      | 1.954.551      | -29.157                          | 95.896                                  | 4,98                         | 81,19                        |
| 2.000.912                      | 1.958.987      | 41.925                           | 86.380                                  | 4,32                         | 78,01                        |
| 3.160.832                      | 3.219.420      | -58.588                          | 138.644                                 | 4,39                         | 97,62                        |
| 3.051.465                      | 3.127.012      | -75.547                          | 149.966                                 | 4,91                         | 92,93                        |
| 382.258.727                    | 390.054.177    | -7.795.450                       | 19.820.657                              | 5,19                         | 100,00                       |

**Tabela 6**  
**Osnovni ekonomski podaci o odabranim opštinama**

Izvor: SURS, UMAR

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

**Tabela 6**  
**Osnovni podaci o odabranim opštinama (nastavak)**

Izvor: SURS, UMAR

| Opština           | Nezaposlenost           |      |                  | Prosječna mjesecna bruto plata |                  | Bruto osnova za porez na dohodak |                  |
|-------------------|-------------------------|------|------------------|--------------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|
|                   | Broj nezaposlenih osoba | %    | Indeks (Slo=100) | u SIT                          | Indeks (Slo=100) | u SIT                            | Indeks (Slo=100) |
| Dobje             | 65                      | 16,3 | 153,8            | 251.832                        | 94,1             | 791.215                          | 64,9             |
| Rogatec           | 218                     | 15,1 | 141,9            | 201.588                        | 75,3             | 847.176                          | 69,5             |
| Podčetrtek        | 204                     | 13,7 | 129,5            | 209.548                        | 78,3             | 833.253                          | 68,3             |
| Kozje             | 211                     | 16   | 151,1            | 191.689                        | 71,6             | 792.854                          | 65               |
| Bistrica na Sotli | 97                      | 14,3 | 134,7            | 204.636                        | 76,5             | 767.811                          | 63               |
| Mozirje           | 318                     | 10,5 | 98,9             | 248.997                        | 93,1             | 1.078.185                        | 88,4             |
| Polzela           | 281                     | 11,3 | 106,7            | 181.816                        | 68               | 1.108.967                        | 91               |
| Braslovče         | 282                     | 11,8 | 111,1            | 216.851                        | 81               | 1.097.270                        | 90               |
| Zreče             | 117                     | 7,9  | 74,9             | 229.135                        | 85,6             | 1.042.588                        | 85,5             |
| Šmarje pri Jelšah | 599                     | 14,8 | 139,8            | 245.206                        | 91,6             | 932.639                          | 76,5             |
| Laško             | 673                     | 11,9 | 112              | 255.904                        | 95,6             | 1.079.127                        | 88,5             |
| Žalec             | 1.488                   | 14,8 | 139,9            | 233.809                        | 87,4             | 1.128.399                        | 92,6             |
| Slovenske Konjice | 708                     | 11,5 | 108,2            | 223.381                        | 83,5             | 1.067.856                        | 87,6             |
| Šentjur           | 1.051                   | 12,8 | 120,9            | 229.904                        | 85,9             | 1.021.595                        | 83,8             |
| Rogaška Slatina   | 673                     | 13,1 | 123,3            | 202.269                        | 75,6             | 982.427                          | 80,6             |
| Savinjska regija  | 14.595                  | 12,9 | 121,8            | 244.165                        | 91,3             | 1.112.183                        | 91,2             |
| Slovenija         | 90.728                  | 10,6 | 100              | 267.571                        | 100              | 1.219.196                        | 100              |

## Nadležnosti opština

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

### Izvorne nadležnosti

Opština samostalno obavlja lokalne nadležnosti od javnog značaja (izvorne nadležnosti), koje su definisane u Zakonu o lokalnoj samoupravi i područnim zakonima, ili ih sama određuje vlastitim opštlim aktom.

Za zadovoljavanje potreba svojih stanovnika opština naročito:

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

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

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

### Prenesene nadležnosti

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

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

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

Iako su pojedina područja u potpunoj nadležnosti lokalne samouprave, država ima značajnu ulogu i na tim područjima. Kao primjer može poslužiti predškolsko vaspitanje koje je u isključivoj i izvornoj nadležnosti lokalne samouprave. Ali država na tom području određuje visinu plata zaposlenih i standarde: prostorije, opremu, broj djece po starosnim grupama, kvalifikacije zaposlenih, uslove za napredovanje, itd. Tako su se opštine našle u situaciji da moraju obezbijediti finansiranje rada vrtića bez mogućnosti suštinskog uticanja na njihov

rad i troškove poslovanja. Zbog takve situacije opštine su predložile da država na sebe preuzeme plate zaposlenih u vrtićima. To bi bilo slično rješenju za područje osnovnog obrazovanja, gdje su nadležnosti podijeljene između države (plate učitelja) i lokalne samouprave (materijalni troškovi održavanja škole, prevoz učenika u školu).

---

## **Praktično sprovođenje izvornih nadležnosti u odabranim opštinama**

---

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

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

**Tabela 7**  
**Realno izvršavanje nadležnosti – društvene djelatnosti**

Izvor: Anketa RA Kozjansko, 2007.

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

**Tabela 7 (nastavak)****Realno izvršavanje nadležnosti – društvene djelatnosti**

Izvor: Anketa RA Kozjansko, 2007.

| Opština                  | Predškolsko vaspitanje | OŠ | Obrazovanje odraslih (narodni univerzitet) | OŠ, Centar za osobe sa specifičnim potrebama | Kultura (neprofesionalna/profesionalna) | Sport (neprofesionalna/profesionalna) |
|--------------------------|------------------------|----|--|--|---|---------------------------------------|
| <b>Podčetrtek</b>        | da                     | da | ne   | djelimično                                   | da/ne                                   | da/ne                                 |
| <b>Kozje</b>             | da                     | da | ne   | ne   | da/ne                                   | da/ne                                 |
| <b>Bistrica na Sotli</b> | da                     | da | ne   | ne   | da/ne                                   | da/ne                                 |
| <b>Mozirje</b>           | da                     | da | ne   | djelimično                                   | da/ne                                   | da/ne                                 |
| <b>Polzela</b>           | da                     | da | ne   | ne   | da/ne                                   | da/ne                                 |
| <b>Braslovče</b>         | da                     | da | ne   | ne   | da/ne                                   | da/ne                                 |
| <b>Zreča</b>             | da                     | da | ne   | ne   | da/ne                                   | da/ne                                 |
| <b>Šmarje pri Jelšah</b> | da                     | da | da   | djelimično                                   | da/ne                                   | da/djelimično                         |
| <b>Laško</b>             | da                     | da | da   | djelimično                                   | da/ne                                   | da/djelimično                         |
| <b>Žalec</b>             | da                     | da | da   | da   | da/ne                                   | da/djelimično                         |
| <b>Slovenske Konjice</b> | da                     | da | da   | djelimično                                   | da/ne                                   | da/djelimično                         |
| <b>Šentjur</b>           | da                     | da | da   | djelimično                                   | da/ne                                   | da/djelimično                         |
| <b>Rogaška Slatina</b>   | da                     | da | da   | djelimično                                   | da/ne                                   | da/djelimično                         |

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

**Tabela 8****Realno izvršavanje nadležnosti – javne službe**

Izvor: Anketa RA Kozjansko

| Opština         | Javni saobraćaj | Lokalni ekonomski razvoj | Prostorni razvoj | Održavanje lokalnih puteva | Obavezne javne službe | Zaštita, vatrogasci |
|-----------------|-----------------|--------------------------|------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------|
| Celje           | da              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Velenje         | da              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Vojnik          | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Štore           | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Dobrna          | ne              | ne                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Šoštanj         | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Šmartno na Paki | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Luče            | ne              | ne                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Radeče          | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Nazarje         | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Ljubno          | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Gornji Grad     | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Solčava         | ne              | ne                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Prebold         | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Tabor           | ne              | ne                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Vransko         | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Vitanje         | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| Dobje           | ne              | ne                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| Rogatec         | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |

**Tabela 8 (nastavak)****Realno izvršavanje nadležnosti – javne službe**

Izvor: Anketa RA Kozjansko

| Opština                  | Javni saobraćaj | Lokalni ekonomski razvoj | Prostorni razvoj | Održavanje lokalnih puteva | Obavezne javne službe | Zaštita, vatrogasci |
|--------------------------|-----------------|--------------------------|------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------|
| <b>Podčetrtek</b>        | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Kozje</b>             | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Bistrica na Sotli</b> | ne              | ne                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Mozirje</b>           | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Polzela</b>           | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Braslovče</b>         | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Polzela</b>           | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Braslovče</b>         | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Zreče</b>             | ne              | djelimično               | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Šmarje pri Jelšah</b> | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Laško</b>             | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Žalec</b>             | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Slovenske Konjice</b> | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Šentjur</b>           | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |
| <b>Rogaška Slatina</b>   | ne              | da                       | da               | da                         | da                    | da                  |

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

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

### 3. Organi opština

Po ZLS organi opštine su: opštinsko vijeće, gradonačelnik i nadzorni odbor. Opštinsko vijeće je najviši organ odlučivanja koji donosi pravne akte i sve odluke vezane za djelokrug opštine. Ono ima od 7 do 45 članova, u zavisnosti od broja stanovnika. Ovo vijeće nadzire rad gradonačelnika i opštinske uprave u vezi s izvršavanjem svojih odluka. Vijeće može da osniva različite komisije i odbore kao svoja radna i savjetodavna tijela. Za članove komisija ili odbora mogu biti izabrani članovi opštinskog vijeća ali i drugi građani opštine. Članovi vijeća moraju predstavljati bar polovinu članova radnog tijela, a svoju funkciju obavljaju neprofesionalno, tj. nisu zaposleni u opštini.

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

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

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

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

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

## 4. Finansiranje opština

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

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

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

Prihodi opštine su:

- × porez na lične prihode (u visini 35% poreza stanovnika opštine);
- × porez na nasljeđe i poklone;
- × porez na dobit od igara na sreću;
- × porez na imovinu;
- × porez na promet imovinom;
- × drugi porezi određeni zakonom;
- × upravne takse;
- × posebna taksa za upotrebu automata za igre na sreću van igraonica;
- × naknada za upotrebu građevinskog zemljišta;
- × lokalna turistička taksa;
- × komunalne takse;
- × ostale lokalne takse;
- × odšteta zbog promjene namjene poljoprivrednog zemljišta i šuma;

- × odštete i takse za degradaciju i usurpaciju prostora i zagađivanje životne sredine;
- × prihodi uprave;
- × prihodi, određeni drugim aktima.

**Tabela 9**  
**Finansiranje odabralih opština, 2005.**

Izvor: FU

| Opština           | Prihodi ukupno | Prihodi iz državnog budžeta | % prihoda iz državnog budžeta | Rang u SLO |
|-------------------|----------------|-----------------------------|-------------------------------|------------|
| Celje             | 9.596.114.000  | 1.139.920.000               | 11,88                         | 162        |
| Velenje           | 5.517.850.658  | 283.175.581                 | 5,13                          | 176        |
| Dobrna            | 336.807.000    | 127.889.000                 | 37,97                         | 78         |
| Šmartno na Paki   | 390.420.000    | 72.926.000                  | 18,68                         | 145        |
| Šoštanj           | 1.510.928.000  | 246.953.000                 | 16,34                         | 155        |
| Štore             | 634.414.000    | 193.545.000                 | 30,51                         | 106        |
| Vojnik            | 1.332.892.000  | 435.969.000                 | 32,71                         | 100        |
| Luče              | 256.814.000    | 187.079.000                 | 72,85                         | 7          |
| Bistrica na Sotli | 275.849.369    | 168.983.722                 | 61,26                         | 21         |
| Dobje             | 120.548.000    | 75.168.000                  | 62,36                         | 17         |
| Gornji Grad       | 402.264.000    | 228.883.000                 | 56,90                         | 26         |
| Kozje             | 539.851.000    | 340.741.000                 | 63,12                         | 15         |
| Ljubno            | 427.219.000    | 275.369.000                 | 64,46                         | 14         |
| Nazarje           | 362.604.000    | 140.998.000                 | 38,88                         | 69         |
| Podčetrtek        | 666.851.000    | 300.255.000                 | 45,03                         | 52         |
| Prebold           | 633.795.000    | 163.326.000                 | 25,77                         | 120        |
| Rogatec           | 547.469.000    | 269.717.000                 | 49,27                         | 42         |

**Tabela 9 (nastavak)**  
**Finansiranje odabranih opština, 2005.**

Izvor: FU

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

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

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

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

**Tabela 10**  
**Troškovi izvršavanja obaveznih nadležnosti po tipu opštine**

Izvor: Železnik, M.: Problematika opština u Sloveniji, 2002.

|    |   | Troškovi<br>po stanovniku | % u odgovarajućoj<br>potrošnji |
|----|---|---------------------------|--------------------------------|
| 1. | Finansiranje djelovanja sistema<br>(vijeće, gradonačelnik, uprava, itd.)  | 12.524                    | 18,15%                         |
| 2. | Finansiranje održavanja opštinskih puteva<br>(lokalnih i ostalih opštinskih) i druga kolektivna komunalna<br>potrošnja (javni prostori, itd.) |                           |                                |
|    | - gradske opštine   | 10.607                    | 15,96%                         |
|    | - druge opštine   | 9.084                     | 12,90%                         |
|    | - prosjek   | 9.629                     | 13,94%                         |
| 3. | Obrazovanje i predškolsko vaspitanje sa prevozom<br>djeca u školu   |                           |                                |
|    | - gradske opštine   | 21.681                    | 32,61%                         |
|    | - druge opštine   | 17.561                    | 24,96%                         |
|    | - prosjek   | 19.149                    | 27,75%                         |
| 4. | Kulturne djelatnosti<br>(biblioteke i finansiranje kulturnih djelatnosti i zavoda)  |                           |                                |
|    | - gradske opštine   | 8.459                     | 12,72%                         |
|    | - druge opštine   | 3.656                     | 5,19%                          |
|    | - prosjek 5.374   | 7.79%                     | 7,79%                          |

**Tabela 10 (nastavak)**

**Troškovi izvršavanja obaveznih nadležnosti po tipu opštine**

Izvor: Železnik, M.: Problematika opština u Sloveniji, 2002.

|    |  | Troškovi po stanovniku | % u odgovarajućoj potrošnji |
|----|--|------------------------|-----------------------------|
| 5. | Zdravstvo  |                        |                             |
|    | - gradske opštine  | 1.278                  | 1.92%                       |
|    | - druge opštine  | 1.269                  | 1.80%                       |
|    | - prosjek  | 1.272                  | 1.84%                       |
| 6. | Sport  |                        |                             |
|    | - gradske opštine  | 3.679                  | 5.53%                       |
|    | - druge opštine  | 1.717                  | 2.44%                       |
|    | - prosjek  | 2.419                  | 3.51%                       |
| 7. | Socijala   |                        |                             |
|    | - gradske opštine  | 3.593                  | 5.41%                       |
|    | - druge opštine  | 3.901                  | 5.54%                       |
|    | - prosjek  | 3.791                  | 5.49%                       |
| 8. | Prostorni razvoj i zaštita prostora<br>(planovi i druge mjere) |                        |                             |
|    | - gradske opštine  | 1.148                  | 1.73%                       |
|    | - druge opštine  | 1.122                  | 1.59%                       |
|    | - prosjek  | 1.131                  | 1.64%                       |
| 9. | Zaštita protiv požara i elementarnih nesreća                   |                        |                             |
|    | - gradske opštine  | 1.380                  | 2.08%                       |
|    | - druge opštine  | 1.395                  | 1.98%                       |

## 5. Upravni kapacitet opštine

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

| Broj svih zaposlenih | Broj opština |
|----------------------|--------------|
| 0-5                  | 46           |
| 5-10                 | 51           |
| 10-15                | 1            |
| 15-20                | 29           |
| 20-30                | 17           |
| 30-50                | 20           |
| 50-100               | 10           |
| 100-200              | 2            |
| iznad 200            | 2            |

**Tabela 11**  
**Broj zaposlenih osoba po opštinama**  
Izvor: SVLR, vlastiti proračuni

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

**Tabela 12**  
**Broj službenika po opštinama**  
Izvor: SVLR, vlastiti proračuni

Broj stanovnika po zaposlenom u upravi je isto tako različit. U prosjeku, u opštinskoj upravi u Sloveniji dođe 479 stanovnika na jednog zaposlenoga. Ali, razlike između opština su velike. Tako, u opštini Šenčur dođe 1.126 stanovnika na jednog zaposlenog, u opštini Rogaševci 1.111 stanovnika na jednog zaposlenog i u opštini Brezovica 1.103. Najniži broj stanovnika po

zaposlenom imaju opštine Kobilje, gdje na jednog zaposlenog dođe samo 91 stanovnik, u Kostelu 114 i Hodošu 115. U Ljubljani, kao najvećoj opštini, dođe 485 stanovnika na jednog zaposlenog a u Mariboru 446. Takođe, između jednakih velikih opština po broju stanovnika razlike su prilično velike.

**Tabela 13 (nastavak)**

**Broj i struktura zaposlenih po opštinama u Savinjskoj regiji**

Izvor: SVRL

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

**Tabela 13 (nastavak)****Broj i struktura zaposlenih po opštinama u Savinjskoj regiji**

Izvor: SVRL

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

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

Mala uprava onemogućava specijalizaciju rada, a u isto vrijeme, i prenošenje pojedinih poslova sa države na lokalni nivo. U veoma malim upravama nemoguće je osigurati stručna znanja, potrebna za rad na određenim područjima. Tako trpi kvalitet rada opština ili su one onda prisiljene da se povezuju sa drugima, većim, kako bi se omogućilo izvođenje odgovarajućih poslova. Za kvalitetno i efikasno obavljanje poslova važna je stručna spremna zaposlenih i njihova sposobljenost za rad na pojedinom području. Uprava izvršava upravne i stručno-tehničke poslove. U strukturi zaposlenih u opštinskoj upravi u Sloveniji, veliku polovinu zaposlenih (55%) predstavljaju službenici, stručno-tehničko osoblje predstavlja veliku trećinu zaposlenih (38%), skoro 3% su pripravnici, među kojima udio zaposlenih u režijskim odjeljenjima iznosi 5%. Struktura zaposlenih po opštinskim upravama je raznolika, jer četrnaest opština ima zaposlene samo službenike, a tri opštine nemaju ni jednog službenika među zaposlenima. Na drugoj strani, dvije opštine imaju zaposlen samo stručno-tehnički kadar, pri čemu dvadeset dvije nemaju tu vrstu kadra.

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

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

## 6. Sistem izbora opštinskih organa

Lokalni izbori regulisani su *Zakonom o lokalnim izborima*. Na lokalnim izborima se svake četiri godine biraju članovi opštinskog vijeća, gradonačelnik i članovi vijeća mjesnih i seoskih zajednica i kvartova u gradovima. Pravo biranja i kandidovanja u opštini stalnog boravka imaju svi punoljetni građani Slovenije, ali isto tako i svi građani EU sa stalnim boravkom u Sloveniji.

Sistem izbora razlikuje se u zavisnosti od broja članova opštinskog vijeća. Ako vijeće ima manje od 12 članova, primjenjuje se većinski izborni sistem, ako njih ima više – proporcionalni.

Rezultati učešća birača na izborima pokazuju veći interes građana za državne parlamentarne izbore nego za lokalne. Izuzetak predstavljaju lokalni izbori 2002. godine, kada je učešće birača bilo dosta više. Razlog je u tome da su se tada istovremeno vršili i izbori za predsjednika Republike Slovenije.

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

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

**Tabela 14**  
**Učešće na lokalnim izborima**  
Izvor: SVLR

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

**Tabela 15**  
**Učešće na parlamentarnim izborima**  
Izvor: SVLR

## 7. Unutrašnja decentralizacija opština

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

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

### Organ užeg dijela opštine

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

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

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

U statutu opštine je određeno da li je uži dio pravno lice javnog prava. Opština, dakle, samostalno odlučuje o pravnom subjektivitetu užih dijelova. „Ako je uži dio opštine pravno lice, nastupa u pravnom prometu u okviru poslova koji su određeni statutom opštine odnosno odlukom. U tom slučaju vijeće zastupa uži dio opštine, koji može zastupati i predsjednik vijeća, ako to određuje statut opštine. Ako uži dio opštine nije pravno lice, statutom se može

odrediti da, u okviru poslova užeg dijela i u okviru budžetom određenih sredstava, odluke vijeća užeg dijela opštine zastupa ovo vijeće ili njegov predsjednik" (19.c član ZLS). Pravni subjektivitet je značajan i zbog načina finansiranja. „Ako uži dio opštine nije pravno lice, način finansiranja za njegovo djelovanje određuje se statutom opštine. Sredstva za obavljanje poslova užih dijelova se osigurava u okviru opštinskog budžeta“ (19.č član ZLS).

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

### **Međuopštinska saradnja**

Međuopštinska saradnja se razvija na osnovu ZLS, koji ovo predviđa. Veći dio saradnje je rezultat postojanja zajedničkih sistema komunalne infrastrukture koja je bila izgrađena za vrijeme komuna. Posle raspadanja opštine na više manjih, vlasništvo javnih preduzeća, koja obično upravljaju komunalnim sistemima, dijelilo se na osnovu zakonskih propisa o zajedničkoj imovini između svih novih opština. Tako je (p)ostalo zajedničko preduzeće. Zajedničko upravljanje vrši se putem saradnje predstavnika svih opština u nadzornim organima javnih preduzeća. Sjedište preduzeća je obično u opštini koja je ranije bila centralna. Očuvanjem zajedničkog sistema upravljanja komunalnom infrastrukturom obezbijeđeni su efikasnost i kvalitet pružanja tih usluga. Opštine, koje su odlučile da se izdvoje iz zajedničkog sistema upravljanja (na primjer: Dobje, Gornji Grad, Vitanje), danas imaju poteškoća sa obezbjeđivanjem postojećih i daljim razvijanjem komunalnih usluga jer nemaju potrebne finansijske i stručne resurse.

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

U posljednjim godinama razvija se i novi tip saradnje, na osnovu dobrovoljne odluke opština da udruže upravni aparat radi pružanja kvalitetnijih usluga građanima ili racionalizacije poslovanja. Tako se saradnja razvija na području inspekcijskih službi, prostornog planiranja, itd. Država i finansijski stimuliše osnivanje zajedničkih međuopštinskih upravnih organa,

**Tabela 16****Primjeri funkcionalne opštinske saradnje**

Izvor: Anketa RA Kozjansko, 2007.

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

tako da pokriva polovinu troškova rada zajedničkih organa. Ti organi mogu, ali i ne moraju imati status pravnog lica. Država podstiče osnivanje zajedničkih međuopštinskih upravnih organa za izvođenje upravnih i stručnih zadataka uprave, jer se pokazalo da male opštine ne mogu same sa svojim malim brojem zaposlenih izvršavati sve upravne poslove. Tako država pokriva 50 % troškova rada takvih organa, što je veoma povoljno i podstiče opštine da se koriste tim rješenjem.

**Tabela 17****Zajednički međuopštinski upravni organi na području Savinjske regije**

Izvor: Anketa RA Kozjansko, 2007.

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

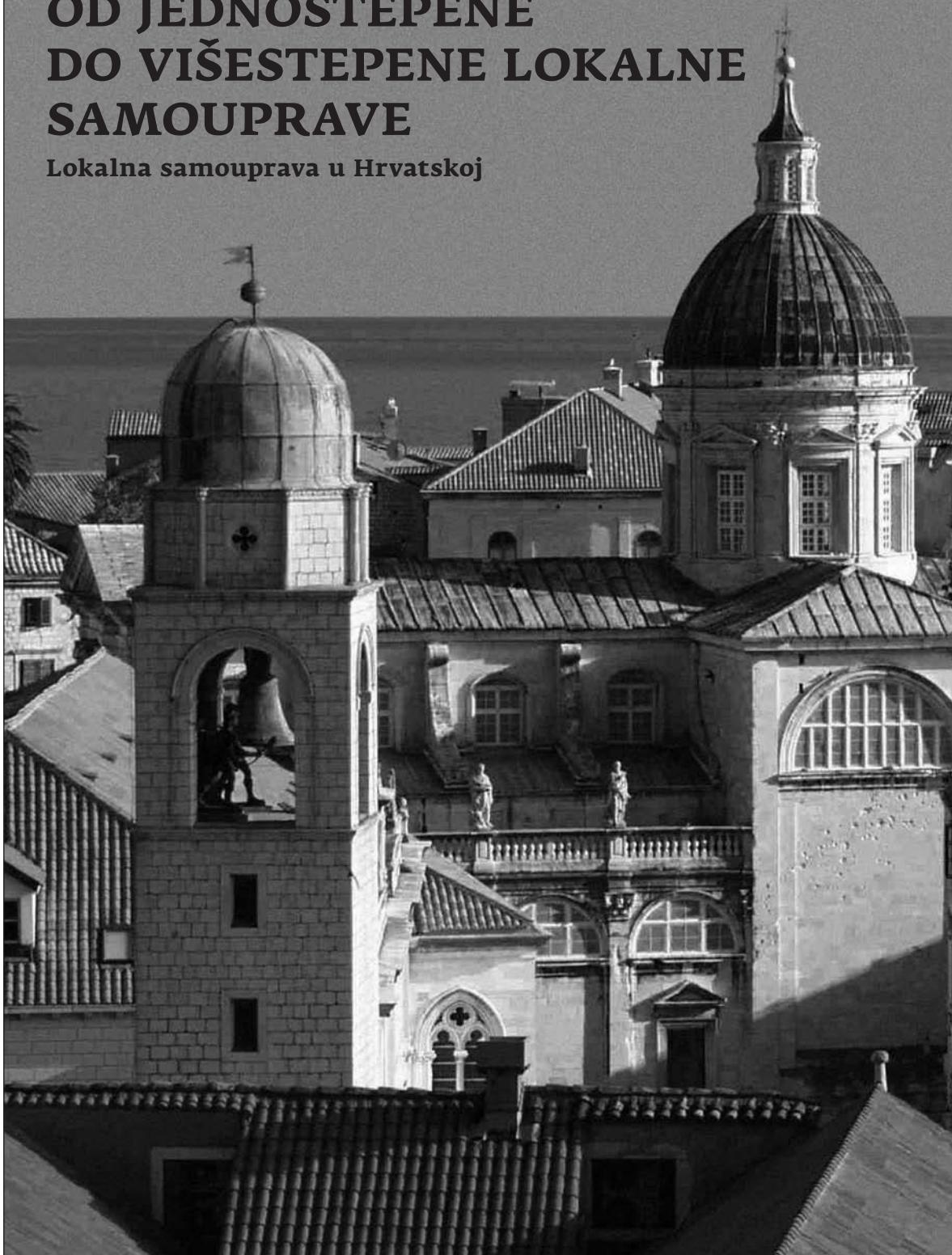
## 8. Zaključak

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

Nives Kopajtich - Škrlec

# OD JEDNOSTEPENE DO VIŠESTEPENE LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava u Hrvatskoj



## **1. Uvod u stanje lokalne samouprave u razdoblju od 1990. do 2007.**

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

Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj posebna je ustavna kategorija s Ustavom zagaraniranom samostalnošću lokalnih jedinica koja se ogleda u: pravu građana da neposredno biraju predstavnička tijela; lokalne parlamente; u organizacijskoj samostalnosti tijela ustrojenih na lokalnoj razini; u Ustavom zajamčenoj samostalnosti u odlučivanju i obavljanju lokalnih poslova; vlastitim prihodima i samostalnom raspolaganju u okviru posebnih propisa; u postojanju normativnog okvira, ali i sudske prakse koji poštuju ustavnost i zakonitost pri svakom interveniranju tijela središnje/lokalne državne vlasti u prava, ustrojstvo, prihode, te uopće u funkcioniranje lokalnih jedinica.

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

Odredbama Ustava iz 1990. godine zajamčeno je pravo građana na lokalnu samoupravu, ukinute su ranije postojeće općine, uvedene su županije (kao jedinice lokalne uprave i

<sup>1</sup> Prvi višestranački izbori za tri vijeća Hrvatskoga sabora održani su u dva kruga, 22. travnja i 6. svibnja 1990.

<sup>2</sup> Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 8/98 (pročišćeni tekst), 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01, 113/01).

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

samouprave),<sup>4</sup> gradovi i općine (kao jedinice lokalne samouprave), te je stvorena ustavna osnova za donošenje čitavog niza organskih zakona koji su predstavljali pravni okvir sustava lokalne samouprave.

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

Slijedi analiza lokalne samouprave u odnosu na:

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

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

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

#### **Od 1992. do 2001. (polazni zakonski okvir)**

Godine 1992. usvojen je prvi *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*.<sup>7</sup> On je razradio prava, obveze i djelokrug lokalnih jedinica, nadležnosti, međusobne odnose i odgovornost tijela lokalnih jedinica, osnove financiranja, državni nadzor i načine interveniranja državnih tijela radi otklanjanja poremećaja u radu predstavničkih tijela, kao i druga pitanja od značaja za ustroj i djelovanje lokalnih jedinica. Ujedno, Zakon je ukinuo mjesne zajednice<sup>8</sup> koje su postojale relativno dugo i ustalile se kao oblici primarnog sudjelovanja građana u odlučivanju. Zakon je kao jedinice lokalne samouprave uveo gradove i općine, dok su županije bile jedinice lokalne uprave i samouprave. Usljedilo je donošenje ostalih organskih zakona, a to su Za-

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

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

<sup>6</sup> *Zakon o potvrđivanju Europske povelje* („Narodne novine – Međunarodni ugovori”, broj 14/97). Često se ističe da je sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj u cijelosti kompatibilan demokratskim načelima i standardima općeprihvaćenima u evropskim zemljama s dugom demokratskom tradicijom. No činjenica jest, kako je bio ratificiran tek manji, obvezatni dio odredaba Povelje, a da je konačna ratifikacija odredaba Europske povelje učinjena tek 16. svibnja 2008. Za ratifikaciju odredaba Povelje se zalagala Udruga gradova u Republici Hrvatskoj. Udruga gradova nacionalno je i nestранačko udruženje koje okuplja 88 grada u Republici Hrvatskoj, a kontinuirano, pod raznim nazivima i organizacijskim oblicima, djeluje od 1971. godine.

<sup>7</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi* („Narodne novine”, broj 90/92, 94/93, 117/93, 128/99 i 109/07).

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

*kon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave,<sup>9</sup> Zakon o Gradu Zagrebu<sup>10</sup> te Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave<sup>11</sup>.*

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

### **Od 2001. do 2005. (reforma lokalne samouprave 2001. godine / početak decentralizacije)**

Promjenama Ustava iz 2000. godine omogućena je izmjena do tada važeće monotipske konцепcije lokalne samouprave, decentraliziranje poslova koje su obavljala tijela državne uprave, te razlikovanje nadležnosti koje će obavljati pojedine lokalne jedinice. Time su stvorene pretpostavke za otklon od unificiranog propisivanja djelokruga, prava, obveza i financiranja lokalnih jedinica i uslijedila je reforma sustava lokalne samouprave. Godine 2001. usvojeni su novi *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>12</sup>* koji je postao temelj za buduće decentraliziranje u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu te novi *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>13</sup>*.

U prosincu 2004. godine Vlada Republike Hrvatske prihvatile je *Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004.–2007.* kojime se založila za daljnju decentralizaciju, širenje kruga poslova lokalnih jedinica, osiguranje višeg stupnja samostalnosti, te izmjenu postojećeg sustava financiranja koji onemogućava razvitak učinkovite komunalne infrastrukture i na taj način dio lokalnih jedinica čini nesposobnima da odgovore osnovnim potrebama građana. Vlada je ocijenila potrebnim uskladiti opseg prijenosa poslova (i ovlasti) na lokalne jedinice s finansijskim aspektom realiziranja prijenosa. Imenovala je i Povjerenstvo za decentralizaciju u čijem su sastavu predstavnici resorno nadležnih ministarstava, ali i predstavnici nacionalnih udruženja lokalnih jedinica<sup>14</sup>. Osnovnim zaprekama procesu decentralizacije označila

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

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

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

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

<sup>13</sup> *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* („Narodne novine“, broj 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05-pročišćeni tekst i 109/07).

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

je i nadalje neadekvatno (nedostatno) percipiranje temeljnih pojmove u vezi s decentralizacijom (pretežiti dio prijedloga zaprimljenih od strane ministarstava nije se odnosio na decentraliziranje, već na dekoncentriranje poslova), iznimno visok stupanj neujednačenosti gospodarske, a time i finansijske snage lokalnih jedinica, te nedovoljnu personalnu kapacitiranost lokalnih jedinica. Ovo se ogleda u razlikama i neujednačenosti razine stručne osposobljenosti lokalnih službenika u jedinicama kojima predstoji preuzimanje poslova.

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

Bitan pomak postignut je usvajanjem *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* 2005. godine.<sup>15</sup> Njime se po prvi puta uvodi pojam velikih gradova.<sup>16</sup> Veliki gradovi određeni su kao jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, finansijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Određivanje broja stanovnika potrebnog za status velikoga grada i danas je predmet polemika. Uz obvezatni djelokrug jednak za sve lokalne jedinice, veliki su gradovi dobili, barem načelno, značajne ingerencije iz prostornog uređenja, gradnje i upravljanja cestama.

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

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

### **Od 1992. do 1997. (prvi zakon o novom teritorijalnom ustrojstvu)**

*Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*<sup>17</sup> usvojen je 1992. godine. Utvrđuje područno ustrojstvo novonastalih jedinica, način određivanja njihovih granica te postupak iniciranja područnih promjena. Još se jednom pokazalo da je teritorijalna podjela svake države (danasa, jednako kao i kroz povijest) za zakonodavca izuzetno složena zadaća. Teritorijalna organizacija lokalnih jedinica u bitnome određuje organiziranost i uspješnost sustava lokalne samouprave, njegovu ekonomičnost pa i smislenost. Lokalne jedinice su subjekti kojima se povjerava obnašanje lokalne vlasti i bitan dio javnih poslova čija kvaliteta nužno determinira kvalitetu života građana. Primarna su i početna razina na kojoj će građani ostvarivati neposredne, životne, svakodnevne potrebe i interese; stoga je u određivanju područnog

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

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

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

ustrojstva bitno poštivati ekonomsku opravdanost njihova osnivanja, predvidjeti realnu mogućnost funkcioniranja jedinice u budućnosti, a time i njezinu sposobnost da odgovori potrebama svojih stanovnika. Uz finansijsku opravdanost i funkcionalnost, pri određivanju područnog ustrojstva lokalnih jedinica ne treba zanemariti bitan integrativni element, svijest pojedinca o pripadnosti lokalnoj zajednici. Sve navedeno utječe na uspješnost lokalne jedinice, pa sve navedeno valja i poštivati pri određivanju područnog ustrojstva zemlje. Ocjena je stručne javnosti da prvi *Zakon o područnom ustrojstvu Republike Hrvatske* u priličnom dijelu nije poštivao navedene kriterije.<sup>18</sup> *Zakonom* je ustrojeno 20 županija, Grad Zagreb, kao posebna, upravna i teritorijalna cjelina s položajem županije, te 70 gradova i 421 općina. U sljedećim godinama bilježeno je administrativno usitnjavanje, pa je konstantan porast broja jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) imao za posljedicu kontinuirano slabljenje mogućnosti, posebno manjih lokalnih jedinica, da obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga. I danas brojne lokalne jedinice ne uđovoljavaju osnovnim kriterijima kojima se trebalo rukovoditi pri njihovom osnivanju (homogenost, komplementarnost, ekonomsko-finansijski kapacitet, gravitacija, razvojne mogućnosti, itd.). Dodatni problem predstavlja činjenica da je i personalni i institucionalni kapacitet tih jedinica u potpunosti neadekvatan za realiziranje poslova iz samoupravnog djelokruga, ili pak za razvoj vlastitih potencijala.

### **Od 1997. do danas (korekcije početnih pogrešaka, ali i daljnje usitnjavanje teritorija)**

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

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

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

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

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

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

## Regionalni pristup

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Republike Hrvatske zaključen 2001. godine, uredio je udruživanje i osigurao pravnu osnovu za usklađivanje zakonodavstva, liberalizaciju trgovine te okvir za politički dijalog. U lipnju 2004. godine Hrvatska je promaknuta u službenog kandidata za članstvo u Europskoj uniji. Međutim, Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja koje teže članstvu u EU, a koja nema jasno definiranu politiku i strategiju regionalnog razvoja, budući da u postojećem zakonodavnom okviru ne postoji niti jedan zakon koji bi se izravno odnosio na regionalni razvoj. Politika regionalnog razvoja ostvaruje se kroz cjelokupni pravni sustav i to najvećim dijelom primjenom niza zakona iz nadležnosti pojedinih resornih ministarstava. Ipak, potrebno je naznačiti da nekolicina zakona (i podzakonskih akata) predstavlja temeljni okvir za utvrđivanje politike regionalnog razvoja. Ujedno, zakoni su i neposredni instrumenti regionalnog razvoja. Riječ je o tzv. regionalnim zakonima koji uređuju pojedina specifična pitanja i probleme, a u tu skupinu ubrajamo: *Zakon o područjima posebne državne skrbi* (utvrđuje područja o kojima država posebno skrbi kao i poticajne mjere za njihovu obnovu i razvoj, status područja posebne skrbi obuhvaća gotovo 30% državnog teritorija), *Zakon o otocima* (uređuje specifični položaj i značaj otoka za ukupni razvitak države te određuje dosta širok krug djelatnosti koje država podupire kroz različite mehanizme), *Zakon o brdsko-planinskom području* (utvrđuje brdsko-planinska područja kao područja od posebnog interesa za državu, čija je temeljna svrha stvoriti preduvjete za razvoj ovih područja kako bi se poticala demografska obnova, naseljavanje, stvaranje preduvjeta da se prirodnji i gospodarski resursi što kvalitetnije koriste radi ostvarivanja gospodarskog rasta) i *Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara* (određuje poticajne mjere za obnovu i razvoj Vukovara s ciljem otklanjanja posljedica nastalih tijekom rata). Odredbe ostalih zakona mogu postići neke razvojne svrhe, ali ti zakoni, najvećim dijelom, nisu doneseni s izravnom namjerom uređenja i poticanja regionalnog razvoja, jer je zakonodavac tim zakonima uređivao materiju koja se na to ne odnosi izravno.

Državni zavod za statistiku odredio je 27. ožujka 2007. godine *Nacionalnu klasifikaciju prostornih jedinica za statistiku*<sup>22</sup>, kao statistički standard koji se koristi za prikupljanje, upisivanje, obradu, analizu i korištenje podataka regionalne statistike prema razinama prostorne podjele Republike Hrvatske. Smatraju da će data klasifikacija biti kvalitetna i primjerena statistička osnova za učinkovito vođenje regionalne razvojne politike, socio-ekonomiske analize i za postizanje ciljeva socijalne i ekonomske kohezije. Nacionalnom klasifikacijom uspostavljaju se prostorne jedinice za statistiku 1., 2. i 3. razine prema kojima se državni teritorij dijeli za svrhe regionalne statistike. Prostornom jedinicom za statistiku 1. razine određena je Repub-

<sup>22</sup> *Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku* („Narodne novine”, broj 35/07).



Prikaz postojeće teritorijalne podjele na županije iz 1997. godine.<sup>23</sup>

lika Hrvatska, prostorne jedinice 2. razine čine tri (prema *Zakonu o područjima nepostojecu*) neadministrativne jedinice nastale grupiranjem županija (jedinica područne, regionalne, razine), dok prostorne jedinice 3. razine predstavljaju danas postojećih 20 županija i Grad Zagreb kao 21. županiju. Određivanje druge razine, sukladno kojoj se državni teritorij dijeli na Sjeverozapadnu Hrvatsku (Grad Zagreb, Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska županija), na Središnju i Istočnu (Panonsku) Hrvatsku (Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka županija) te Jadransku Hrvatsku (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska županija), izazvalo je u javnosti dosta polemika i prigovora. Naime, jedan od ciljeva strukturnih fondova jest i provedba kohezijske politike Europske unije. Unija radi na „promicanju harmoničnog razvoja“ i smanjenju razlika u stupnju razvoja regija. Pomoć iz strukturnih fondova usmjerena je na područja koja zaostaju u razvitku i čiji je BDP ispod 75% od prosjeka Unije. Sve europske regije koje dobivaju sredstva iz fondova bilježe nisku razinu ulaganja, natprosječnu razinu

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

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

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

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

**Od 1992. do 2001.**

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

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

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

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

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

## Od 2001. do danas

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

## 2. Pregled lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj i podjela na županije, gradove i opštine

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

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

Promjene Ustava iz 2000. definiraju županiju kao jedinicu područne (regionalne) samouprave, premda je nesporno kako županije ni danas nemaju bitna obilježja regionalnih jedinica. Područje županije predstavlja, ili bi trebalo predstavljati prirodnu, povjesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, koja obuhvaća prostor više jedinica lokalne samouprave (gradova i općina), a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa. Županije bi trebale u praksi imati koordinativnu i integrativnu ulogu te biti promotori interesa i razvitka lokalnih jedinica na svome području.

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

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

**Gradovi prema broju stanovnika**

| Broj stanovnika    | Broj općina |
|--------------------|-------------|
| Do 1.000           | 25          |
| Od 1.000 do 10.000 | 394         |
| Više od 10.000     | 6           |

**Općine prema broju stanovnika**

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

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

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

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

| Općina   | Gustoća naseljenosti   |
|----------|------------------------|
| Civljane | 1,7 st/km <sup>2</sup> |
| Udbina   | 2,4 st/km <sup>2</sup> |
| Lanišće  | 2,8 st/km <sup>2</sup> |
| Lovinac  | 3,2 st/km <sup>2</sup> |
| Karlobag | 3,6 st/km <sup>2</sup> |

**Najređe naseljene općine**

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

**Najgušće naseljeni naseljeni gradovi/općine**

### 3. Primjeri lokalnih jedinica različitih kategorija

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

| Grad       | Broj stanovnika (2005. god.) | Površina (km <sup>2</sup> ) | Zaposleni u sjedištu JLS (popis 2001.) | Broj zaposlenih u gradskoj upravi | Prihod proračuna u 2004. godini (EUR) | Prihod proračuna u 2005. godini (EUR) | Prihod proračuna u 2006. godini |
|------------|------------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| Osijek     | 114.616                      | 169                         | 39.248                                 | 246                               | 40.573.811,8                          | 44.895.266,7                          | 53.107.790,4                    |
| Pula       | 62.080                       | 51,65                       | 22.233                                 | 195                               | 28.126.230,3                          | 26.323.862,9                          | 32.786.085,3                    |
| Karlovac   | 59.395                       | 401                         | 20.638                                 | 107                               | 17.861.249,2                          | 19.239.176,2                          | 21.689.863,0                    |
| Dubrovnik  | 49.728                       | 143,35                      | 15.272                                 | 165                               | 20.039.677,4                          | 24.118.684,4                          | 32.496.205,5                    |
| Vukovar    | 31.670                       | 36                          | 7.860                                  | 50                                | 7.122.579,6                           | 9.851.310,4                           | 12.269.863,0                    |
| Čakovec    | 28.503                       | 14,65                       | 13.264                                 | 31                                | 8.637.271,4                           | 9.549.616,2                           | 13.131.998,5                    |
| Gospic     | 12.383                       | 967                         | 4.296                                  | 44                                | 5.946.489,5                           | 5.774.527,1                           | 7.623.740,1                     |
| Crikvenica | 11.348                       | 32                          | 4.606                                  | 42                                | 6.868.596,3                           | 7.788.655,8                           | 8.265.871,2                     |
| Ilok       | 8.350                        | 128,89                      | 2.530                                  | 11                                | 1.858.518,5                           | 1.799.931,0                           | 1.551.643,8                     |
| Nin        | 5.700                        | 28                          | 1.189                                  | 18                                | 2.023.479,0                           | 2.072.951,5                           | 3.950.073,4                     |

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

**Usporedni pregled podataka za deset općina<sup>30</sup>**

| Grad / Županija                                    | Broj stanovnika (2001. god.) | Površina (km <sup>2</sup> ) | Br. Zaposlenih u središnjem naselju / sjedištu J.S. (popis 2001.) | Br. Zaposlenih u općinskoj upravi | Prihod proračuna u 2004. godini (EUR) | Prihod proračuna u 2005. godini (EUR) | Prihod proračuna u 2006. godini |
|--|------------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Nijemci</b><br>Vukovarsko-srijemska             | 5.998                        | 43,16                       | 1.787   | 8                                 | 844.880,5                             | 944.771,9                             | 1.232.405,5                     |
| <b>Veliko Trgovišće</b><br>Krapinsko-zagorska      | 5.220                        | 46,65                       | 1.761   | 8                                 | 915.296,2                             | 1.019.031,9                           | 1.456.164,4                     |
| <b>Brinje</b><br>Ličko-senjska                     | 4.108                        | 358,22                      | 1.138   | 4                                 | 2.160.510,8                           | 1.390.284,4                           | 1.213.698,6                     |
| <b>Kostrena</b><br>Primorsko-goranska              | 3.897<br>(2006. god)         | 12                          | 1.448   | 16 + volonter                     | 4.981.328,0                           | 4.739.665,1                           | 5.198.630,1                     |
| <b>Štrigova</b><br>Međimurska                      | 3.221                        | 39                          | 1.483   | 3                                 | 177.789,9                             | 180.055,1                             | 495.205,5                       |
| <b>Dugopolje</b><br>Splitsko-dalmatinska           | 3.120                        | 63,50                       | 865   | 6                                 | 3.607.707,1                           | 4.143.469,6                           | 3.153.917,8                     |
| <b>Šestanovac</b><br>Splitsko-dalmatinska          | 2.685                        | 88,90                       | 706   | 4                                 | 248.979,3                             | 251.571,1                             | 373.578,1                       |
| <b>Štefanje</b><br>Bjelovarsko-bilogorska          | 2.347                        | 28,14                       | 1.007   | 2                                 | 191.561,6                             | 409.379,0                             | 681.164,4                       |
| <b>Podravske Sesvete</b><br>Koprivničko-križevačka | 1.778                        | 29,47                       | 553   | 4                                 | 643.260,8                             | 883.959,9                             | 830.643,8                       |
| <b>Civljane</b><br>Šibensko–kninska                | 137<br>(2006. god)           | 52                          | 7   | 5                                 | 172.421,6                             | 173.053,4                             | 295.712,3                       |

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

## 4. Pregled zakonskih nadležnosti lokalnih jedinica i obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga

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

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

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

U prvoj polovini 2001. godine usvojen je niz zakona kojima je proveden prijenos poslova državne uprave na županije i gradove. Usvojene su izmjene zakona iz područja osnovnog i srednjeg školstva, zdravstvenog osiguranja i socijalne skrbi. Navedenim je zakonima djelomično decentralizirano upravljanje i financiranje određenih ustanova u navedenim djelatnostima. Izmjenama i dopunama *Zakona o osnovnom i srednjem školstvu* osnivačka su prava nad osnovnim i srednjim školama te učeničkim domovima prenijeta na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave; uređeno je pitanje upravljanja školama i razgraničene su obveze podmirenja troškova škola. Izmjenama i dopunama *Zakona o zdravstvenom osiguranju* dio obveza za osiguravanje rada pojedinih zdravstvenih ustanova prenesen je na županije. Izmjenama i dopunama *Zakona o socijalnoj skrbi*, na županije je prenesen dio poslova socijalne

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

skrbi, uređeno pitanje upravljanja centrima za socijalnu skrb te su razgraničene obveze podmirenja troškova. Tim izmjenama propisa na županije su prenesena i osnivačka prava na dio domova socijalne skrbi. Primjena navedenih zakona počela je 1. srpnja 2001. godine.<sup>33</sup> I na području kulture donesen je niz zakona kojima su ustanovljene određene ovlasti lokalnih jedinica. Primjerice: općinama, gradovima i županijama kao osnivačima muzeja, knjižnica, javnih kazališta i drugih javnih ustanova u kulturi, u postupku imenovanja i razrješenja ravnatelja više nije bila potrebna potvrda ministra kulture. U ovoj fazi decentralizacije je izvršeno prenošenje samo dijela funkcija u osnovnom školstvu, srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvenom osiguranju na županije, dakle područnu (regionalnu) samoupravu. A u korist lokalne samouprave, gradova i općina, samo djelomice je izvršena decentralizacija u osnovom školstvu, jer su samo neki gradovi preuzeли decentralizirane funkcije (32 grada i Grad Zagreb, od ukupno tada postojeća 123 grada), dok su za ostale osnovne škole, ovisno o njihovom sjedištu, decentralizirane funkcije preuzele županije (20 županija). Iako gradovi imaju osnivačka prava nad školama, nadležnosti nisu cjelovite i potpune, jer se sredstva za plaće i materijalne troškove zaposlenih osiguravaju u državnom proračunu, a u školskom odboru, koji upravlja školom i imenuje ravnatelja, gradovi imaju manji broj predstavnika. Prenošenje poslova pratilo je i prenošenje prihoda za izvršavanje prenijetih poslova. Mada, ne može se reći da se radi o razmernom prenošenju prihoda, jer su dosadašnja iskustva pokazala da se radi o nedostatnim sredstvima za normalno odvijanje tih djelatnosti. Povećani su prihodi onih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su preuzele decentralizirane funkcije, tako da ostvaruju izvorne prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak.

Uz navedeno, kako bi se osigurale dostatne financijske podloge, izmijenjen je i *Zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave i uprave*<sup>34</sup>, te je posebno uređeno pitanje financiranja decentraliziranih poslova. Na temelju navedenog zakona donijeta je Uredba o načinu izračuna iznosa potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2001. godine.<sup>35</sup> Donesene su provedbene odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnoga financijskog standarda javnih potreba osnovnog i srednjeg školstva, kao i odluke o minimalnim finansijskim standardima za investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova i za tekuće izdatke centara za socijalnu skrb i izdataka pomoći za ogrjev. Uredba se odnosila na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, korisnike potpora izravnjanja, koje su preuzele finansiranje decentraliziranih funkcija, a to su bile sve županije, Grad Zagreb i 32 grada: Samo-

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

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

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

bor, Velika Gorica, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Kutina, Sisak, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Crikvenica, Opatija, Rijeka, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Labin, Pazin, Poreč, Pula, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec.<sup>36</sup> Navedeni korisnici potpora izravnjanja ostvarivali su izvorne prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije, u skladu sa *Zakonom*. Navedeni su gradovi relativno stabilnih proračunskih prihoda, dovoljnih za financiranje redovitih izdataka i obaveza, a u velikoj mjeri i za financiranje kapitalnih razvojnih potreba. Na osnovu toga nadležno Ministarstvo finansija ocijenilo je navedene gradova dovoljno financijski sposobnima da preuzmu brigu o financiranju prenijetih funkcija u navedenim područjima. Danas, nekoliko godina nakon početne decentralizacije, i drugi gradovi, koji nisu bili uključeni u prijenos poslova i nadležnosti 2001. godine, ističu zahtjeve za obavljanjem određenih funkcija, odnosno prijenosom određenih prava.<sup>37</sup>

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

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

- × uređenje naselja i stanovanje
- × prostorno i urbanističko planiranje
- × komunalno gospodarstvo
- × brigu o djeci
- × socijalnu skrb
- × primarnu zdravstvenu zaštitu
- × odgoj i osnovno obrazovanje
- × kulturu, tjelesnu kulturu i sport
- × zaštitu potrošača

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

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

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

- × zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša
- × protupožarnu i civilnu zaštitu
- × promet na svom području
- × te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima, koji uređuju navedene djelatnosti, mogu se odrediti poslovi čije su obavljanje općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Veliki gradovi, ali i gradovi sjedišta županija<sup>39</sup> u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na:

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

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

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

Ostaje inicirati i ubrzati stvarni prijenos poslova donošenjem posebnih zakona. Upravo na tome području značajne promjene inicira Udruga gradova. Udruga gradova inicirala je izmjene/donošenje zakona prema kojem bi veliki gradovi, gradovi sjedišta županija i županije, i stvarno dobili nadležnost da izdaju lokacijske i građevinske dozvole te druge akte vezane za: provedbu dokumenata prostornog uređenja i građenje, i tu valja istaći kvalitetnu suradnju i uvažavanje struke od strane resornog Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i gradnje, zatim i prijenos ovlasti upravljanja, građenja, rekonstruiranja i održavanja javnih cesta (državnih, županijskih i lokalnih) uz novi i drugačiji način financiranja prenijetih poslova, odnosno nadležnosti, kao i više nadležnosti u vezi s održavanjem i davanjem koncesija na pomorskom dobru. Novi Zakon o prostornom uređenju i gradnji usvojen u srpnju 2007. godine prenosi poslove izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola te drugih akata u vezi s provedbom dokumenata prostornog uređenja te građenja, u samoupravni djelokrug velikih grada, gradova - sjedišta županija i županija<sup>40</sup>.

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

Jednako tako i predstavnička tijela drugih lokalnih jedinica (i općina i gradova) mogu zatražiti od županijske skupštine da joj, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>41</sup>, povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije na području te jedinice. No, jedino ukoliko mogu osigurati dovoljno prihoda za njihovo obavljanje.

<sup>40</sup> *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* („Narodne novine”, broj 76/07)

<sup>41</sup> Središnji državni ured za upravu u skladu s odredbama *Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave* („Narodne novine”, broj 199/03, 30/04, 136/04, 22/05 i 44/06), ranije Ministarstvo uprave, Državno ravnateljstvo za upravu, Ministarstvo pravosuđa

## Problemi u praksi

Postupak „apliciranja“ grada, odnosno općine pri nadležnim tijelima županije nije razrađen *Zakonom*, stoga u praksi postoje razna postupanja. Primjerice, Županijska skupština Istarske županije još je 1997. godine odlukom prenijela nadležnosti koje se odnose na upravljanje pomorskim dobrom obalnim gradovima na svome području koji su zatražili prijenos poslova i nadležnosti.<sup>42</sup> Općenito, postupak apliciranja i prijenosa nije ujednačen u pogledu rokova, postupanja, dokumentacije, a u konačnici, ni u pogledu ishoda. Zakon odredbe postavlja vrlo široko, ne uređuje postupak, te je u osnovi prijenos poslova s razine županije na grad stvar procjene i odluke nadležnih tijela županije, a ponekad nije oslobođen političkih konotacija i procjena.

Kako bi ubrzali prijenos poslova i nadležnosti na gradove, Udruga gradova predložila je „amandmane“ na *Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, međutim, oni nisu usvojeni.<sup>43</sup> Jedna od predloženih odredaba predviđala je mogućnost da lokalne jedinice, gradovi i općine, koje čine prostornu i gravitacijsku cjelinu zatraže i dobiju u nadležnost obavljanje poslova koji su, u skladu s posebnim propisima, poslovi iz samoupravnog djelokruga županije. Primarni bi uvjet za prijenos poslova u nadležnost lokalnih jedinica, općina i gradova, bio postojanje zaključenog međusobnog sporazuma o suradnji. Po zaključenju sporazuma o suradnji lokalne jedinice mogle bi zatražiti od županijske skupštine da im se, uz suglasnost Središnjeg državnog ureda za upravu, povjeri obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga županije na njihovom području. Dodatni je uvjet sposobnost da za obavljanje poslova mogu osigurati dovoljne i kontinuirane prihode.

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

<sup>42</sup> Općina Kostrena (3.897 stanovnika), financijski vrlo prosperitetna općina s kontinuiranim prihodima, zatražila je od Primorsko-goranske županije prijenos osnivačkih prava nad osnovnim školama.

<sup>43</sup> Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz travnja 2007. godine u osnovi je predstavljao uskladjivanje sa *Zakonom o izboru župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika i općinskih načelnika*, usvojen je u listopadu 2007., međutim, bez amandmana i poboljšanja koji bi omogućili i stvarno zajedničko obavljanje poslova.

Županije u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na:

- × obrazovanje
- × zdravstvo
- × prostorno i urbanističko planiranje
- × gospodarski razvoj
- × promet i prometnu infrastrukturu
- × održavanje javnih cesta
- × planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova
- × izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada
- × te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

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

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

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

## 4. Posebni aspekti

### Upравни kapacitet lokalnih jedinica

Poseban zakon o radno-pravnom statusu i pravima po osnovi rada lokalnih službenika i namještenika zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica još uvijek nije usvojen. Na radno-pravni status lokalnih službenika i namještenika, počevši od 1992. godine, analogno se primjenjuju neodgovarajući propisi o državnim službenicima.<sup>44</sup> Ovakvo je stanje uzrok trajne pravne nesigurnosti lokalnih službenika te različitih postupanja u lokalnim jedinicama. Premda ne postoje sistematizirani i obrađeni podaci o točnom broju, kvalifikacijskoj, dobroj i nacionalnoj strukturi lokalnih službenika i namještenika te broju osoba zaposlenih kod proračunskih korisnika (ustanove, kazališta, dječji vrtići i sl.), slijede neki od podataka Ministarstva financija za 2003., 2004. i 2005. godinu.

| Godina | Broj zaposlenih u lokalnim jedinicama | Broj zaposlenih kod pror. korisnika |
|--------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 2003.  | 11.158                                | 16.108                              |
| 2004.  | 11.528                                | 19.585                              |
| 2005.  | 11.411                                | 19.912                              |

Udio rashoda za zaposlene (rashod za plaću, doprinosi za plaću/zdravstveno, mirovinsko, za zapošljavanje, te ostali rashodi) u ukupnim prihodima (prihodi poslovanja lokalnih jedinica i prihodi od prodaje nefinansijske imovine) na razini lokalnih jedinica (za cijelo područje države), u 2003., 2004. i 2005. godini, iznosili su, kako je prikazano u tabeli:

| Godina | Udio rashoda za zaposlene (rashodi za plaću, dopr. za plaću/zdravstveno, mirovinsko, za zapošljavanje, te ostali rashodi) | Ukupni prihodi (prihodi poslovanja lok. jed. i prihodi od prodaje nefinansijske imovine) na razini lok. jedinica (za cijelo područje države) |
|--------|---|--|
| 2003.  | 309.209.307 eura (15,58 %)  | 1.984.597.845,1 eura<br>(1.887.299.078,6 + 97.298.766,4)   |
| 2004.  | 379.588.332,1 eura (17,62 %)  | 2.154.404.445,1 eura<br>(2.037.701.469,9 + 116.702.975,2)  |
| 2005.  | 408.467.273,8 eura (17,14 %)  | 2.383.204.981,4 eura<br>(2.258.843.107,1 + 124.361.811,2)  |

<sup>44</sup> Na lokalne se službenike i namještenike primjenjivao *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* („Narodne novine“, broj 74/94, 86/94, 7/95 i 75/95) iz 1994. godine, a nakon njega *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* („Narodne novine“, broj 27/01, 86/94 i 7/95) iz 2001. godine, koji je stavljen van snage 2005. godine novim *Zakonom o državnim službenicima* („Narodne novine“, broj 92/05 i 142/06), osim za lokalne službenike i namještenike.

## Financiranje i finansijski kapacitet

Lokalne jedinice koriste prihode za izvršavanje poslova iz svoga djelokruga, s tim da im se osiguravaju i sredstva pomoći iz državnog proračuna u skladu sa zakonom propisanim kriterijima za određene funkcije, odnosno za područja od posebnog državnog interesa.

Svoje prihode sve lokalne jedinice, dakle općine, gradovi i županije ostvaruju iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza te iz pomoći. Unutar skupina postoje razlike između izvora kojima se financiraju općine i gradovi s jedne strane, te županije s druge strane, odnosno unutar skupine prihoda od poslovanja općine i gradovi imaju svoje, a županije svoje, specifične izvore financiranja.

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

Zajednički su porezi porez na dohodak i porez na promet nekretnina.<sup>45</sup> Prihod od poreza na dohodak dijeli se između općine, odnosno grada, i županije. Zbog prijenosa decentraliziranih funkcija u području osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi na neke jedinice lokalne samouprave i na sve jedinice područne (regionalne) samouprave, udjeli u ovom porezu su različiti i ovise o spomenutom prijenosu decentraliziranih funkcija.

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

<sup>45</sup> Prema Zakonu o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj 132/06), porez na dobit više nije zajednički prihod koji se dijeli između države i lokalnih jedinica.

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

Općinski i gradski porezi su pritez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina.<sup>46</sup> Pritez porezu na dohodak plaća se po stopi koju utvrdi općina/grad i pripada općini/gradu na području kojih je prebivalište ili uobičajeno boravište obveznika priteza. Općina može propisati plaćanje priteza porezu na dohodak do 10%, grad s manje od 30.000 stanovnika do 12%, grad iznad 30.000 stanovnika do 15%, dok Grad Zagreb može propisati plaćanje priteza do 30%.

Porez na potrošnju plaća se na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima. Općina, odnosno grad svojim aktom samostalno propisuje visinu porezne stope. Porez na kuće za odmor plaća se prema četvornom metru korisne površine, visinu poreza također propisuju općina, odnosno grad. Porez na tvrtku ili naziv plaćaju fizičke ili pravne osobe koje su obveznici poreza na dobit ili poreza na dohodak i registrirani su za obavljanje djelatnosti. I ovaj se porez plaća u godišnjem iznosu kojeg propisuju općina, odnosno grad. Porez na korištenje javnih površina plaća se u visini, na način i pod uvjetima koje samostalno propisuju općina, odnosno grad, a obveznici plaćanja poreza su pravne i fizičke osobe koje koriste javne površine. Pomoći su sredstva dopunskog financiranja lokalnih jedinica, a one ovise o razlici između njezine nužne proračunske potrošnje i veličine njezina fiskalna kapaciteta. Postoje dvije vrste pomoći, opća i namjenska. Pravo na pomoći ostvaruju one jedinice koje imaju ispodprosječni fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim sredstvima ne mogu finansirati nužno potrebnu proračunsku potrošnju. Općini, odnosno gradu na području kojeg se prihodi, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju po stanovniku ispod županijskog prosjeka (izuzevši gradae iznad 40.000 stanovnika), županija osigurava pomoć iz svog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75% županijskog prosjeka prihoda po stanovniku. Pri tome, pomoć se ne može osigurati općini, odnosno gradu čija

<sup>46</sup> Ustavni je sud Republike Hrvatske Odlukom U-1/1559/2001 („Narodne novine“, broj 26/07) ukinuo odredbe Zakona o financiranju koje su lokalnim jedinicama (općinama i gradovima) davale mogućnost ostvarivanja prihoda po osnovi poreza na neobradeno, a obradivo poljoprivredno zemljište, poreza na nekorištene poduzetničke nekretnine i poreza na neizgrađeno gradevno zemljište.

je visina prireza na porez na dohodak manja od 1%, a i stope lokalnih poreza i visina iznosa lokalnih poreza niže od zakonom propisanih najviših stopa. Županiji na području koje se prihodi županije, općina i gradova, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju po stanovniku ispod republičkog prosjeka (izuzevši Grad Zagreb), država osigurava pomoći iz državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75 % državnog prosjeka prihoda po stanovniku, uz ista ograničenja kao i u prethodnom slučaju.

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

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

Općine, odnosno gradovi stječu određene prihode utvrđene i posebnim propisima. Tako prema odredbama *Zakona o šumama*<sup>47</sup> pravne osobe i građani koji vrše prodaju proizvoda iskorištavanja šuma plaćaju šumski doprinos u visini od 2,5% od prodajne cijene proizvoda. Prema odredbama *Zakona o poljoprivrednom zemljištu*<sup>48</sup>, 50% sredstava ostvarenih od zakupnine i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pripadaju proračunu općine, odnosno grada. Temeljem *Zakona o boravišnoj pristojbi*<sup>49</sup>, općinskom, odnosno gradskom proračunu pripada 19,5% prikupljenih sredstava boravišne pristojbe, s tim da se prihodovana sredstva mogu koristiti jedino za uređenje naselja u funkciji turizma.

Prema odredbama *Zakona o koncesijama*<sup>50</sup> i odredbama Zakona o financiranju, općini, odnosno gradu, pripada 50% iznosa od koncesijske naknade za crpljenje mineralnih i termalnih voda te 30% iznosa od koncesijske naknade za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu. Prema odredbama *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*<sup>51</sup>, općini, odnosno gradu, pripada trećina iznosa od određenih koncesija na pomorskom dobru te naknada od koncesijskih odobrenja u cijelosti. Prema odredbama *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*,<sup>52</sup> određena je naplata spomeničke rente čiji se prihod dijeli između države (40%) i općine, odnosno grada, kojima pripada 60% iznosa. Prema odredbama *Zakona*

<sup>47</sup> *Zakon o šumama* („Narodne novine“, broj 140/05 i 82/06).

<sup>48</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* („Narodne novine“, broj 66/01, 87/02 i 90/05).

<sup>49</sup> *Zakon o boravišnoj pristojbi* („Narodne novine“, broj 27/91, 109/93, 30/94, 35/95 – pročišćeni tekst, 30/99, 64/00 i 42/05).

<sup>50</sup> *Zakon o koncesijama* („Narodne novine“, broj 85/92).

<sup>51</sup> *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama* („Narodne novine“, broj 158/03 i 141/06).

<sup>52</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara* („Narodne novine“, broj 151/03).

*o ruderstvu, općini, odnosno gradu u cijelosti pripada naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina koja iznosi 2,6% ukupnog prihoda ostvarenog prodajom mineralnih sirovina.*

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

Slijedi nekoliko brojčanih pokazatelja, uz napomenu da se podaci često prikupljaju i obrađuju uz priličan vremenski odmak<sup>53</sup>.

| 2000. godina | Udio prihoda lok. jedinica u ukupnim prihodima (opća država) | Prihodi lok. jedinica u BDP-u | Udio rashoda lok. jedinica u BDP-u |
|--------------|--|-------------------------------|------------------------------------|
| Hrvatska     | 14,9%  | 7,4%                          | 7,6%                               |
| Bugarska     | 16,9%  | 7,3%                          | 7,3%                               |
| Češka        | 20,8%  | 8,6%                          | 7,9%                               |
| Mađarska     | 26,7%  | 11,1%,                        | 10,4%                              |
| Poljska      | 28,8%  | 12%                           | 12,1%                              |
| Slovačka     | 5,6%   | 2,4%                          | 2,7%                               |
| Danska       | 43,8%  | 30,7%                         | 30,5%                              |

<sup>53</sup> Izvori: Ministarstvo finansija i OESR – Office of Economic and Statistical Research, „Fiscal decentralization in EU“.

Udjeli tri glavna izvora prihoda (porezni prihodi, neporezni prihodi, potpore) u ukupnim prihodima lokalnih jedinica u 2000. godini bili su, kako slijedi:

| 2000. godina | Porezni prihodi | Neporezni prihodi | Potpore |
|--------------|-----------------|-------------------|---------|
| Hrvatska     | 57,1%           | 28,6%             | 14,3%   |
| Bugarska     | 46,3%           | 13,8%             | 39,9%   |
| Češka        | 47,7%           | 36,3%             | 16%     |
| Mađarska     | 33%             | 17%               | 50%     |
| Poljska      | 24,5%           | 24,2%             | 51,3%   |
| Slovačka     | 67,1%           | 20,9%             | 12%     |
| Danska       | 51,4%           | 8,2%              | 40,4%   |

Ujedno, daje se i prikaz prosječnih rashoda po stanovniku po grupama i kategorijama jedinica za razdoblje od 2003. do 2005. godine.

Ukupno, na razini države, za sve lokalne jedinice prosječni je rashod bio 409,42 eura po stanovniku, od toga:

- ✗ troškovi za administraciju (politička tijela, uprava) iznosili su 84,8 eura,
- ✗ ekonomski i komunalni rashodi iznosili su 161,29 eura,
- ✗ rashodi za predškolski odgoj 22,74,
- ✗ za osnovno školsko obrazovanje 29,32,
- ✗ za srednjoškolsko 14,1 eura,
- ✗ socijalnu skrb 21,62,
- ✗ protupožarnu zaštitu 13,82,
- ✗ zdravstvo 61,77.

Za ostale rashode za područja u kojima lokalnim jedinicama nisu dodijeljene odgovornosti (kreditiranje poduzetništva, sredstva za rad turističkih ambulanti za vrijeme sezone i sl.) rashod po stanovniku bio je 16,59 eura.

Rashodi na razini županija bili su 90,56 eura po stanovniku, s tim da je na:

- ✗ troškove administracije trošeno 16,09,
- ✗ zatim 14,10 za ekonomске i komunalne rashode,

- × za osnovno školstvo 17,67,
- × za srednje 13,58,
- × socijalnu skrb 8,48,
- × zdravstvo 18,68,
- × dok je za ostale rashode preostalo 2,30 eura po stanovniku.

Prosječni rashod po stanovniku u 32 grada kojima su u 2001. godini decentralizirane određene funkcije bio je ukupno 424,05 eura, od toga je:

- × za administraciju utrošeno 68,09 eura,
- × za ekonomski i komunalne rashode 178,53,
- × zdravstvo 68,27,
- × predškolski odgoj 33,96,
- × osnovno školsko obrazovanje 25,44,
- × socijalnu skrb 20,75,
- × protupožarnu zaštitu 21,26 te
- × za ostale rashode 7,74 eura po stanovniku.

Ostale općine i gradovi imali su prosječan rashod po stanovniku 260,95 eura, od toga:

- × za administraciju 67,19 eura,
- × ekonomiju i komunalno 129,84,
- × zdravstvo 24,68,
- × predškolski odgoj 15,85,
- × socijalu 8,58,
- × protupožarnu zaštitu 8,38,
- × te za ostale rashode 6,54 eura po stanovniku.

## **Međusobna suradnja i udruživanje lokalnih jedinica**

Suradnja lokalnih jedinica podrazumijeva zajedničko obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga koje organiziraju dvije ili više lokalnih jedinica o čemu su prethodno zaključile sporazum. Preduvjet suradnje jest potreba za rješavanjem zajedničkog problema, odnosno potreba za efikasnijim i ekonomičnjim organiziranjem djelatnosti od zajedničkog interesa. U Hrvatskoj, izvjesno je, izostaje ukidanje/objedinjavanje lokalnih jedinica.<sup>54</sup> Stoga je međuopćinska suradnja najbolji (vjerojatno i jedini) mehanizam koji može podići razinu djelotvornosti pružanja usluga građanima, u konačnici poreznim obveznicima u manjim, fi-

<sup>54</sup> Tendencija je čak suprotna i ide za daljnjim administrativnim usitnjavanjem. U travnju 2007. godine Skupština Zagrebačke županije zaprimila je tri inicijative za osnivanjem novih općina

nancijski nedovoljno snažnim lokalnim jedinicama. Jedino suradnjom, lokalne jedinice mogu premostiti nedostatna sredstva i nerazvijenost, bolje iskoristiti vlastite resurse i unaprijediti kvalitetu, ali i kvantitetu, usluga koje pružaju građanima.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi postoji pravno uporište za suradnju lokalnih jedinica, međutim, potrebno je predvidjeti konkretnu pomoć i konkretne načine poticanja lokalnih jedinica da surađuju u izradi i provedbi zajedničkih projekata i programa.<sup>55</sup> Moguće je i uputno nadopuniti Zakon o lokalnoj samoupravi odgovarajućim odredbama o suradnji, posebnim zakonima za pojedine slučajeve propisati obveznu suradnju lokalnih jedinica, uspostaviti sustav finansijskih poticaja za jedinice koje surađuju, bolje informirati javnost i lokalne jedinice o prednostima i koristima suradnje te pomoći u njezinom uspostavljanju.

## **Suradnja na području obavljanja komunalnih djelatnosti**

Ustrojavanje zajedničkog komunalnog redarstva jedan je od konkretnih oblika suradnje koji proizlazi iz interesa i inicijative više lokalnih jedinica. Pravno utemeljenje suradnji sa držano je u Zakonu o komunalnom gospodarstvu<sup>56</sup> koji propisuje da dvije ili više lokalnih jedinica mogu zajednički organizirati obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga. Za takvo zajedničko obavljanje poslova mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel, ili službu, zajedničko trgovачko društvo ili mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima. Međusobni odnosi jedinica lokalne samouprave u zajedničkom organiziranju obavljanja tih poslova uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom te njihovim statutima i općim aktima. Zajedničko komunalno redarstvo nadležno je za nadzor poštivanja lokalnih propisa koji se odnose na uređenje naselja, održavanje čistoće, čuvanje i korištenje javnih površina, skupljanje, odvoz i postupanje s komunalnim otpadom, uklanjanje snijega i leda te protupravno postavljenih predmeta.

### **Vodovod Krk (Jedan otok – sedam lokalnih jedinica)**

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

<sup>55</sup> Antić Teodor, „Općenito o mogućnostima međuopćinske suradnje u Hrvatskoj – Pravni okvir za suradnju lokalnih jedinica – usporedna iskustva i mogućnosti”, Zagreb, 2001. str. 20-24.

<sup>56</sup> *Zakon o komunalnom gospodarstvu* („Narodne novine”, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04 i 178/04).

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

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

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

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

### **Grad Crikvenica i susjedne lokalne jedinice**

Područje Općine Crikvenica 1992. godine podijeljeno je na tri lokalne jedinice, gradove Crikvenicu (11.348 stanovnika, površina 32 km<sup>2</sup>), Novi Vinodolski (5.282 stanovnika, površina 24 km<sup>2</sup>) i Općinu Vinodolsku (3.530 stanovnika, površina 150 km<sup>2</sup>).

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

### **Grad Slatina i susjedne općine**

Općina Podravska Slatina 1992. godine podijeljena je na Grad Slatinu (14.819 stanovnika, površina 156 km<sup>2</sup>) te pet novih općina, Čađavica (2.394 stanovnika), Mikleuš (1.701 stanovnika), Nova Bukovica (2.096 stanovnika), Sopje (2.725 stanovnika) i Voćin (2.421 stanovnika), ukupne zajedničke površine 735 km<sup>2</sup>.

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

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

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

## **Grad Slunj i šest okolnih općina**

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

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

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

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

Neracionalno je da svaka općina ima vlastito odlagalište otpada. Postoji privremeno (gradsko) odlagalište koje je pred zatvaranjem. Pripremljena je studija utjecaja na okoliš radi procjene mogućnosti odlaganja otpada na jednoj lokaciji u županiji, pa će se otpad iz svih lokalnih jedinica reciklirati i odvoziti na novo odlagalište koje će izgraditi i financirati Karlovačka županija. Prekogranična suradnja s Bosnom radi zaštite rijeke Korane i njezinog slivnog područja je u početnoj fazi. Održan je prvi sastanak predstavnika dviju vlada, lokalnih dužnosnika i Javnog poduzeća „Hrvatske vode“. Podržana je inicijativa za nastavak projekta. Na sastanku održanom 2005. godine, u okviru inicijative za prekograničnu suradnju, predstavnici Unsko-sanskog kantona u Bosni, turističke zajednice Slunja i gospodarske komore načelno su dogovorili daljnju suradnju.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Pigey H.J. i Tomašević V., „Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga“, Urban Institute / PRLS – USAID, Zagreb, 2006.

---

## Međuopćinska i suradnja u istočnoj Slavoniji

---

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

---

## Unutarnja decentralizacija u okviru lokalnih jedinica

---

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

## Izborni model na lokalnoj razini

Provđbi prvih redovnih lokalnih izbora održanih 1993. godine<sup>58</sup> prethodilo je usvajanje *Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave*<sup>59</sup> koji je uz uvođenje dijelom većinskog, a dijelom proporcionalnog izbornog sustava, propisao ostala pitanja koja se tiču provđbe izbora, postupka kandidiranja, postupanja tijela koja neposredno provode i nadziru zakonitost i pravilnost izbora te zaštite izbornog prava.

Prvi izborni *Zakon* usvojen 1992. noveliranje i 1995. i 1996. godine. Premda je pri ova noveliranja *Zakona* došlo do poboljšanja i preciziranja zakonskih normi, ipak nisu propisana kvalitativno bitno drugačija rješenja, već su noveliranja u osnovi svedena na povećanje udjela proporcionalnog izbornog sustava u odnosu na većinski, te je u konačnici, 2001. godine, većinski sustav pojedinačnog izbora imenom prepoznatljivih kandidata u izbornim jedinicama, napušten u cijelosti. Budući je izvršen značajan otklon u korist proporcionalnog izbornog sustava, sljedeći po redu, drugi redovni lokalni izbori održani 1997. godine<sup>60</sup> provedeni su primjenom modela kombiniranih izbora, konkretno većinskim izborom tek jedne četvrtine vijećnika u izbornim jedinicama, dok su tri četvrtine vijećnika bile birane proporcionalnom metodom sa stranačkih, odnosno nezavisnih lista. Izbori su provedeni na cjelokupnom državnom teritoriju, tako da se pri njihovoј provđbi nisu pojavljivali praktični problemi koji su postojali pri provđbi prvih lokalnih izbora. Primjerice, dislociranje biračkih mjesta, što je u provđbi prvih lokalnih izbora iziskivalo znatne finansijske troškove i organizacijske poteškoće. Treći po redu redoviti lokalni izbori održani su 2001. godine<sup>61</sup> na temelju odredaba novog *Zakona o lokalnim izborima* usvojenog u proljeće iste godine.

Premda je činjenica da se redovni izbori provode jednom u četiri godine, nesporno je da se određeni segmenti izbornog zakonodavstva primjenjuju, ali i različito tumače za vrijeme trajanja cjelokupnog četverogodišnjeg mandata izabranih lokalnih predstavnika; stoga nije utemeljena tvrdnja da je izborni zakon jednokratan i u osnovi tehnički propis kojemu je jedina zadaća omogućavanje provđbe izbora. Rečeno se u prvom redu odnosi na preciziranje početka i prestanka mandata izabranih predstavnika, na primjenu instituta inkompatibili-

<sup>58</sup> Prvi opći, redovni lokalni izbori za članove općinskih i gradskih vijeća te članove županijskih skupština i Gradske skupštine Grada Zagreba održani su 7. veljače 1993. godine. Na izborima je birano po 16 vijećnika u općinska vijeća, 26 u gradskim, 40 vijećnika u županijske skupštine, te 50 u Gradsku skupštinu Grada Zagreba. Nakon početnog određivanja broja vijećnika *Zakonom*, preciziranje broja prepusteno je statutima lokalnih jedinica. Danas *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz 2001. propisuje raspone u okviru kojih je moguće statutom precizirati broj članova predstavničkog tijela.

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

<sup>60</sup> Drugi lokalni izbori održani su 13. travnja 1997. godine.

<sup>61</sup> Treći lokalni izbori održani su 20. svibnja 2001. godine.

liteta, odnosno nespojivosti istovremenog obnašanja dužnosti vijećnika s drugim, decidiрано zakonom propisanim dužnostima, te na način zamjenjivanja vijećnika kojem mandat prestaje uslijed nekog od zakonom definiranih razloga. Mijenjanje stranačke pripadnosti za vrijeme trajanja mandata u mnogim je predstavničkim tijelima promijenilo inicijalnu, na lokalnim izborima postignutu, stranačku strukturu, a time i volju birača iskazanu na izborima; uzrokovalo je poremećaje u radu predstavničkog tijela; smjenu izvršne vlasti (poglavarstva, grada/načelnika i župana); te u konačnici dovelo do održavanja novih, izvanrednih lokalnih izbora. Etički kodeks za lokalnu samoupravu koji bi se primjenjivao na članove lokalnih parlamenta i kojime bi bilo moguće, između ostalog, definirati i ova pitanja, nije usvojen, mada se u pojedinim lokalnim jedinicama donose etički kodeksi koji se primjenjuju na vijećnike, odnosno na službenike upravnih tijela i odjela.<sup>62</sup>

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

Novim je *Zakonom iz 2001.* godine, na kvalitetniji i primjereniji način razrađen dio provedbenih i tehničkih odredaba, pogotovo odredaba koje propisuju sastav, nadležnost i ovlasti tijela koja neposredno provode izbore, odnosno tijela koja nadziru zakonitost provedbe izbora, budući da su upravo birački odbori, dijelom i izborna povjerenstva općina i gradova, prva i primarno odgovorna tijela u kontaktu s biračima. Premda postoje stajališta kako bi bilo uputno izmijeniti koncepciju izbora i razlikovati izborni sustav (proporcionalni, većinski) u ovisnosti o broju stanovnika lokalne jedinice, i nadalje je dominantna koncepcija da izborni sustav treba biti unificiran i jedinstven u primjeni na svim razinama lokalne samouprave, dakle bez diferenciranja ovisno o statusu lokalne jedinice, veličini i broju njezinih stanovnika. Predstavnička tijela najmanjih općina, od kojih neke imaju i manje od 300 stanovnika, jednako kao i predstavnička tijela najvećih gradova i županijske skupštine, biraju se proporcionalnim izbornim sustavom, uz obnovu cjelokupnog vijećničkog sastava.

<sup>62</sup> Etički kodeks nositelja političkih dužnosti u Gradu Opatiji usvojilo je Gradsko vijeće Grada Opatije na sjednici 24. travnja 2007., a Etički kodeks Gradske uprave Grada Opatije Gradsko poglavarstvo na sjednici 27. ožujka 2007.

## Odaziv birača na lokalne izbore

Odaziv birača je u konstantnom opadanju, a posebice kada se radi o lokalnim izborima. Taj je trend još izraženiji ako se promatraju podaci o postotku izlaska birača na izvanredne izbore do kojih dolazi nakon raspuštanja predstavničkog tijela. Za sada ne postoji prijedlog konkretnih mjera, pretočivih u zakonsku normu, koje bi bile primjerene povećanju odaziva birača na lokalne izbore. Međutim, ne postoje ni odredbe koje bi ograničavale, odnosno uvjetovale valjanost izbora postotkom izlaska birača<sup>63</sup> na biračima. Na lokalnim izborima održanim u 2001. godine birana su 422 općinska i 123 gradska vijeća, 20 županijskih skupština i Gradska skupština Zagreba na ukupno 6.430 biračkih mesta, a u popisu birača bilo je upisano 3.886.720 birača. Odaziv birača bio je 46,85%<sup>64</sup>, bitno manji nego 1997. Najslabiji je odaziv zabilježen u Zagrebu, samo 39,79%. U pogledu ravnopravnosti spolova, na kandidacijskim listama bilo je samo 22,10% žena, najviše u Zagrebu, 29,41%.

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

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

Odaziv na lokalne izbore

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

Odaziv na predsjedničke izbore

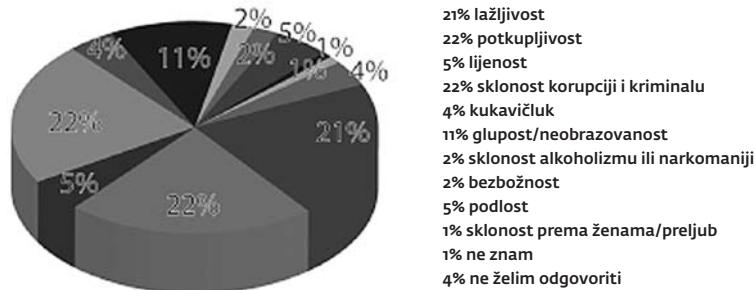
| Godina održavanja | Odaziv birača |
|-------------------|---------------|
| 1992.             | 75,61%        |
| 2003.             | 61,70%        |

Odaziv na parlamentarne izbore

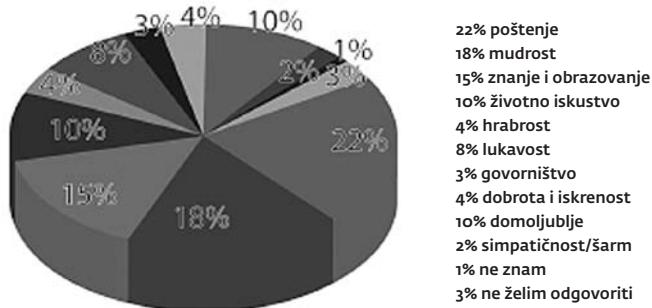
Kao glavni razlozi neodaziva birača navode se osobna nezainteresiranost za izbore i politiku općenito (18,50%), nemogućnost „biranja“ uslijed općeg nezadovoljstva političkim strankama (10,40 %), nimalo pozitivna percepција pa čak i kriminaliziranje kandidiranih osoba (11,50%) te nedostatak povjerenja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

Konstantan je, međutim, porast glasova birača koje na lokalnim izborima postižu nezavisne liste. Jedna od iznimno zanimljivih okolnosti, koja bi prema najavama i općem stavu javnosti svakako pridonijela znatnom porastu odaziva birača, neposredan je izbor nositelja izvršne vlasti u lokalnim jedinicama, općinskim načelnika, gradonačelnika, župana te gradonačelnika Grada Zagreba. Nakon duge rasprave i višekratnih odgađanja, *Zakon o neposrednom izboru nositelja izvršne vlasti* usvojen je u Saboru u listopadu 2007. godine.

#### **Koji nedostatak političarima najviše zamjerate? \***



#### **Koju vrlinu ili sposobnost političara najviše cijenite?**



\* Prikaz pilot istraživanja prema stavovima javnog mijenja iz 1993., Slaven Letica „Divlje misli“, AGM Zagreb.

## Nacionalni sastav i ostvarivanje zastupljenosti na lokalnoj razini

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

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

Prema podacima popisa stanovništva iz 2001. godine, ukupno gledajući, dakle bez navođenja postotaka i slijedom toga razgraničavanja osnova za zastupljenost, pripadnici nacionalnih manjina zastupljeni su u predstavničkim tijelima 37 gradova, 107 općina te u 10 županija. Dopunski izbori radi postizanja zastupljenosti u skladu s Ustavnim zakonom provedeni su 15. veljače 2004. godine (relativno kasno u odnosu na lokalne izbore održane u svibnju 2001. godine) i to za predstavnička tijela 20 gradova/općina te za predstavničko tijelo jedne županije, dok su u ostala vijeća pridodani vijećnici s lista, pripadnici nacionalnih manjina. Dopunski su izbori provedeni i 23. listopada 2005. godine (nakon lokalnih izbora u svibnju

2005. godine). No, tada su održani samo za jedno gradsko vijeće (Drniš) i za tri općinska vijeća (općine Lovas, Nijemci, Tovarnik), budući je u svim ostalim predstavničkim tijelima zastupljenost postignuta već na samim izborima, odnosno nadopunjavanjem neizabranih kandidata s kandidacijskih lista. Dopunski su izbori održani i u dvije općine na području istočne Slavonije u čijim je predstavničkim tijelima bilo potrebno osigurati zastupljenost pripadnika hrvatskog naroda.

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

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

---

## **Službena ravnopravna uporaba jezika i pisma na lokalnoj razini**

---

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

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

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

izvršnih tijela te u postupcima pred upravnim tijelima lokalne jedinice.

Na području Sisačko-moslavačke županije ravnopravna uporaba srpskog jezika i čiriličnog pisma uvedena je statutima za dvije općine s većinskim srpskim stanovništvom, Dvor (60,87%) i Gvozd (53,03%). U Karlovačkoj županiji, također za pripadnike srpskog naroda, utvrđena je u statutima općina Krnjak (61,55%) i Plaški (45,99%). U Bjelovarsko-bilogorskoj županiji u Općini Končanica (46,67% stanovnika su Česi) te Grada Daruvara (za dio grada gdje pripadnici češke manjine čine trećinu stanovništva). Na području Primorsko-goranske županije ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nedostaje u Gradu Vrbovsko (36,23% Srba), dok je u Ličko-senjskoj županiji zajamčena u općinama Donji Lapac (73,56%) i Vrhovine (55,03%) s navedenim postotkom srpskog stanovništva. U Zadarskoj županiji ne ostvaruje se premda postoje uvjeti za primjenu u Općini Gračac (38,82%). Na području Osječko-baranjske ostvaruje se u općinama Jagodnjak (64,72% Srbi), Bilje (35,05% Mađari), Kneževi Vinogradi (40,90% Mađari) i Šodolovci (84,55% Srbi), dok u Općini Punitovci (35,57% Slovaci) nije osigurana ravnopravna uporaba slovačkog jezika. Na području Šibensko-kninske županije u četiri jedinice lokalne samouprave srpska nacionalna manjina čini većinu stanovništva, no jedino je Općina Biskupija Statutom propisala ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma. U Vukovarsko-srijemskoj županiji Zakon se provodi u općinama s većinskim srpskim stanovništvom, a to su Borovo (86,57%), Negoslavci (96,59%), Markušica (90,76%) i Trpinja (89,30%) te u Općini Tompojevci (za dijelove općine s većinskim rusinskim, odnosno većinskim mađarskim stanovništvom) i Općini Tordinci (za dio općine s većinskim mađarskim stanovništvom). U Istarskoj županiji ravnopravna je uporaba jezika i pisma talijanske nacionalne manjine statutima propisana za općine Bale, Brtonigla, Fažana, Grožnjan, Ližnjan, Motovun i Oprtalj te za gradove Buje, Pula, Vodnjan, Rovinj, Umag i Novigrad. Dakle, prema dostupnim podacima, ravnopravna službena uporaba jezika provodi se u ukupno 32 lokalne jedinice.

Valja reći i to da se u državnom proračunu, odnosno u proračunima lokalnih jedinica osiguravaju znatna sredstva za rad udruga nacionalnih manjina na državnoj i lokalnoj razini, čime se omogućava financiranje ustanova predškolskog odgoja na jezicima nacionalnih manjina, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina na vlastitom jeziku i po posebnim programima i za razne kulturne potrebe. Upravo je na tom području značajna uloga Savjeta za nacionalne manjine. Savjet je, u skladu s Programom rada, nadzirao sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, zastupljenost u upravnim i pravosudnim tijelima, ostvarivanje zastupljenosti na razini lokalnih jedinica, odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina, ostvarivanje kulturne autonomije i pristupa javnim medijima, jednakost na državnoj i lokalnoj razini. Opća je ocjena da je sustav vijeća i predstavnika počeo funkcionirati. Uočeno je, međutim, da je rad vijeća i predstavnika u značajnoj mjeri uvjetovan razvijenošću lokalnih jedinica, i to prvenstveno u pogledu osiguravanja prostornih i materijalnih uvjeta za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Ta je problematika

najuočljivija i najizraženija na područjima od posebne državne skrbi. Unatoč dobrim primjerima i dobroj praksi pojedinih lokalnih jedinica, postoje problemi s osiguravanjem osnovnih uvjeta i sredstava za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Premda vijeća i predstavnici imaju izborni legitimitet, što im omogućuje izravno sudjelovanje u donošenju odluka o pitanjima od interesa za nacionalne manjine, njihov stvarni utjecaj nije ostvaren u punom opsegu koji omogućava Ustavni zakon.

## Sudjelovanje građana u odlučivanju na lokalnoj razini

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

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

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

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

Iz primjera istraživanja provedenog u Gradu Glini u 2005. godini čak 81% urbane i 96% ruralne populacije smatra da gradske vlasti trebaju više uvažavati mišljenje građana izraženo

kroz javne rasprave, tribine, okrugle stolove i ostale oblike javnog izražavanja stavova. Isto tako 87% urbanog i 84% ruralnog stanovništva očekuje uključivanje predstavnika interesnih grupacija građana u radnim grupama i savjetodavnim odborima koji se bave pitanjima od općeg interesa. Sve to govori o tome da su građani spremni preuzeti veći dio odgovornosti donošenja ključnih odluka koje direktno ili indirektno utječu na kvalitetu njihovog življena.

## Kvaliteta usluga pruženih građanima

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

Građani su u istraživanju mišljenja građana provedenom 2005. godine na području Grada Gline kao prioritetni problem isticali nezaposlenost, premda ona nije ekskluzivan problem bilo kojega grada. Ipak, to ne umanjuje značaj i potrebu aktiviranja energije i resursa na njegovo ublažavanje, niti nezadovoljstvo građana sporim pokretanjem gospodarskih inicijativa, odnosno stvaranjem preduvjeta za investiranje izgradnjom komunalne infrastrukture. Drugi po rangu prioritetnih problema koji uzrokuje nezadovoljstvo građana je problem izgradnje i održavanja cesta, te problem javnog i prigradskog prijevoza. Značajan je i postotak nezadovoljnih sadržajima koji se nude mladim osobama i djeci. Visok je postotak nezadovoljnih građana neodgovornošću gradske uprave, vodoopskrbom, grijanjem, te održavanjem čistoće grada i prigradskih naselja. Uz navedeno, i održavanje stambenih zgrada predstavlja područje čijom kvalitetom građani nisu zadovoljni.

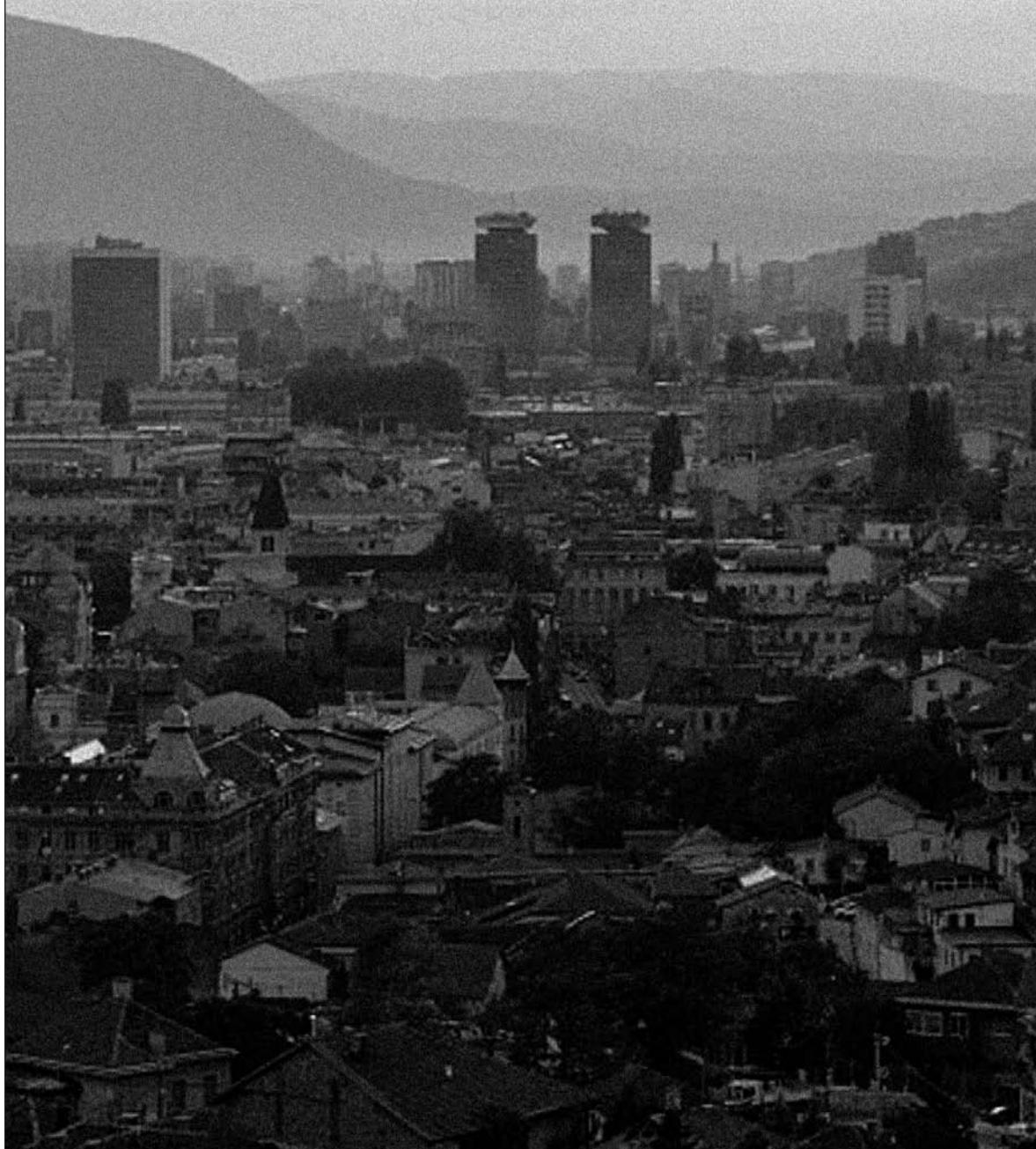
## Umjesto zaključka

U svakom slučaju, put kojim je krenula Hrvatska u razvitku lokalne samouprave, time i u jačanju lokalne demokracije uopće, karakteriziralo je usitnjavanje lokalnih jedinica i nedovoljno kvalitetno utvrđivanje njihova samoupravnog djelokruga. Postojanje premalenih lokalnih jedinica s drastično nedovoljnim financijskim potencijalom u startu je priječilo da lokalna samouprava preuzeme poslove i ovlasti. Zakonodavcu je ujedno služilo i kao argument za zadržavanje poslova u nadležnosti tijela državne uprave. Tek je kategoriziranjem lokalnih jedinica i dodjelom statusa velikih gradova (uz mogućnost prijenosa poslova i na ostale s financijskim potencijalom) učinjen značajni korak prema decentraliziranju poslova, ovlasti i financijskih sredstava na lokalne jedinice. Pri tome je bitno spomenuti i ulogu udruženja lokalnih jedinica koje može i treba inicirati izmjene zakonodavstva. Najveća je i svakako najteža zadaća u budućnosti ishoditi dodatna i potrebna financijska sredstva koja će država prenosi na lokalne jedinice, posebno radi postojećeg trenda stvaranja obaveza i prijenosa poslova na lokalne jedinice, a bez odgovarajuće financijske podloge.

**Dr Zdravko Zlokapa**

# **LOKALNA SAMOUPRAVA U KOMPLIKOVANOJ DRŽAVI**

**Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini**



## 1. Uvod

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

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

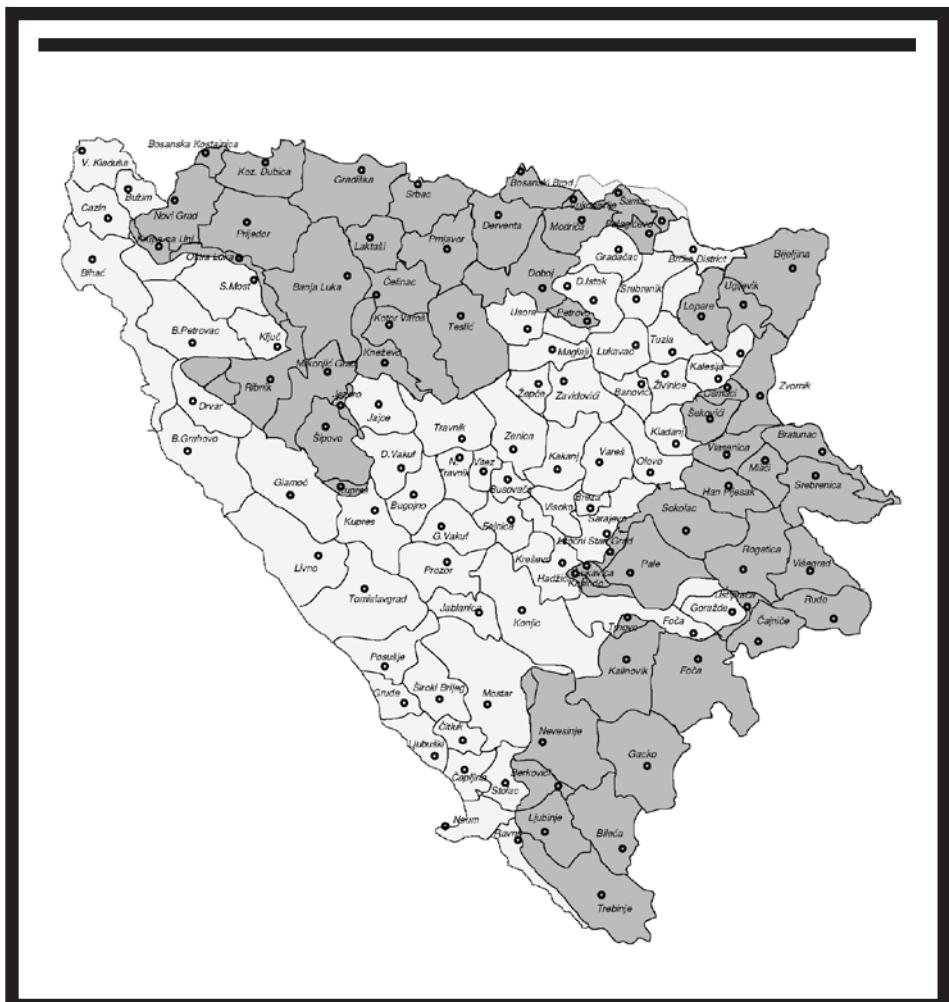
Sve dovde, čini nam se, teorijski model održava koherenciju i može da objasni razlike između tipova lokalne samouprave koji su uspostavljeni u entitetima. Uostalom, sa teorijskog stanovišta ništa do sada i nije problematično jer u jednoj državi – sa teorijskog stanovišta - i mogu postojati različiti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

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

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

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

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



## Entiteti, kantoni, opštine...

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

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

### Federacija Bosne i Hercegovine

Federacija Bosne i Hercegovine je, kao što joj se iz imena vidi, složena tvorevina; sastavljena je od 10 kantona (hrvatski naziv je *županija*), čija ustavna priroda nije najjasnija budući da ih Ustav FBiH određuje samo kao federalne jedinice sa jednakim pravima i odgovornostima (Ustav FBiH, I čl. 1, st. 1 i čl. 2). Važnije od ustavno-pravne prirode kantona jesu nadležnosti koje im Federacija prepušta. Ona je u svojoj isključivoj nadležnosti zadржala samo deset najvažnijih nadležnosti, devet ih dijeli sa kantonima<sup>1</sup>, a sve ostalo jednom opštom odredbom (generalna presumpcija nadležnosti) prepušta kantonima u nadležnost. U istom članu u kojem kantona prepušta **sve** nadležnosti koje nije namijenio Federaciji, Ustav ipak izdvaja dvanaest nadležnosti kantona kao predmet njihove „posebne“ pažnje. Ali nigrdje se ovdje izričito ne spominje lokalna samouprava, iz čega bi se dalo zaključiti da ju je ustavotvorac uključio u one „sve“ nadležnosti koje se nalaze u isključivoj nadležnosti kantona. Ipak, iako bi onda bilo logično da i svu regulaciju lokalne samouprave prepusti onome u čijoj je ona nadležnosti, tj. kantonima,

<sup>1</sup> U glavi III, čl. 1 Ustava FBiH kaže: „U isključivoj nadležnosti Federacije su: a) vođenje vanjskih poslova; b) organiziranje i vođenje odbrane Federacije i zaštita njenih granica, uključujući ustanovljene zajedničke komande armijskih snaga Federacije, nadzor nad vojnom proizvodnjom i zaključivanje vojnih sporazuma; c) državljanstvo; d) utvrđivanje ekonomске politike, uključujući planiranje i obnovu i politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou; e) uređivanje trgovine, uključujući carine, međunarodnu trgovinu i finansije, trgovinu unutar Federacije, prava industrijskog vlasništva, standardizaciju proizvoda, papire od vrijednosti i komunikacije; f) uređivanje finansijskih institucija, uključujući uspostavljanje i kontrolu monetarne politike, utvrđivanje monetarne i fiskalne politike, i osnivanje centralne banke; g) suzbijanje međunarodnog i međukontonalnog kriminala, posebno terorizma, neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala kao i saradnju sa Interpolom; h) dodjela elektronskih frekvencija za radio, televiziju i za ostale potrebe; i) utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona i osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture; j) finansiranje djelatnosti federalnih vlasti i ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili na druge načine.“ Član 2. Ustava FBiH propisuje: „Federalna vlast i kantoni nadležni su za: a) jamčenje i provođenje ljudskih prava; b) zdravstvo; c) politiku zaštite čovjekove okoline; d) komunikacijsku i transportnu infrastrukturu; e) socijalnu politiku; f) provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu; g) imigraciju i azil; h) turizam; i) korištenje prirodnih bogatstava.“

Federacija se ipak njome bavi posvećujući joj VI poglavlje svoga Ustava. Istina, ovo se poglavlje zove „Opštinske vlasti“ i u njemu se lokalna samouprava spominje samo jednom, i to u članu VI 2 koji kaže da se u opštini ostvaruje lokalna samouprava. Zanimljivo je, međutim, da se ovdje i ne spominju opštinski poslovi ili sadržaj rada lokalnih organa vlasti, već se samo propisuje struktura njihovih organa, način njihovog izbora i tome slično.

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

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

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

- a) prvu grupu čine tzv. *samoupravne ili izvorne nadležnosti*, i tu možemo svrstati sve one poslove koji su zakonom povjereni jedinicama lokalne samouprave da ih one obavljaju kao svoje originerne poslove. Ovdje svakako pripadaju i poslovi koje same jedinice lokalne sa-

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

mouprave ustanove kao svoje nadležnosti trudeći se da budu na usluzi građanima.<sup>3</sup> Treba svakako imati na umu da se spisak izvornih nadležnosti može proširivati i skraćivati jer se ovdje ne radi ni o kakvim poslovima koji „prirodno“ pripadaju lokalnim jedinicama, već o poslovima koje zakon i opštinski statut ustanovljavaju kao njihove izvore nadležnosti. To znači da se izvorni djelokrug može razlikovati od zemlje do zemlje, ali i u istoj zemlji lokalnim zajednicama se u različitim periodima može povjeravati različit obim „izvornih“ poslova zavisno od stepena centralizovanosti političkog sistema, razvijenosti lokalnih zajednica itd. Kod poslova izvorne nadležnosti važno je to da državni organi jedino mogu kontrolisati da li se lokalne zajednice pridržavaju zakona, ali se ne mogu upuštati u ocjenjivanje svrsishodnosti ili drugih aspekata ovih poslova koji su u potpunosti lokalni.

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

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

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

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

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

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

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

- × organizovanje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa
- × preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja
- × osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom
- × osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova
- × poslovi iz oblasti premjera i kataстра zemljišta i evidencija o nekretninama
- × zaštita životinja.

3. *Evaluativnim nadležnostima* smo nazvali one nadležnosti lokalnih jedinica kada su one eksplicitno ovlaštene ovim zakonom da analiziraju i ocjenjuju rad određenih kantonalnih i državnih tijela, organizacija i službi. Istini za volju, posebno isticanje samo nekih od tih poslova može i da začudi zbog toga što svaka lokalna jedinica ima pravo da analizira i ocjenjuje rad svih kantonalnih i državnih organa i da njih i javnost obavještava o tome. Zakon, međutim, posebno izdvaja sljedeće slučajeve:

- × ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave
- × analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja.

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

Uporedi li se zakonska rješenja iz 1995. i 2006. godine, vidi se da je koncept lokalne samouprave u Federaciji BiH doživio pozitivan razvoj usvajanjem nekih odlika svojstvenih lokalnoj samoupravi u zemljama Evropske unije. Za sada se može govoriti samo o evoluciji normativnog modela lokalne samouprave. Tek uvid u stvarno funkcionisanje novih normativnih rješenja može dati odgovor na pitanje da li je taj razvoj samo konceptualan i teorijski ili se odvija i u ravni stvarnih odnosa. Pri tome treba imati u vidu da je novi model lokalne samouprave ozakonjen tek prije godinu dana<sup>4</sup> i da je to suviše kratak period za neke vidljive rezultate; takođe, ne treba zaboraviti da se normativni modeli nikada u potpunosti ne realizuju budući da predstavljaju neku vrstu projekcije na čije ostvarivanje često utiču nepredvidljivi ili nepoznati činioци.

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

Zbog toga i ovaj zakon treba posmatrati samo kao fazu u postepenoj demokratizaciji sada postojeće centralizovane entitetsko-kantonalne strukture i kao priklanjanje modernom konceptu državne vlasti koji podrazumijeva znatniju decentralizaciju.

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

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

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

<sup>5</sup> Iстичанje добрих страна овог решења не умањује његове потенцијално лоше стране. Ако се додјељивање општинских надлеžности предпушти извршној власти кантона, то нужно ће наставити да се појединим општинама кружном промени надлеžности сузани, а другима прошири. Губи се непривредноста у додјељивању овлаштења какву гарантује прописана вишетипност која укључује постојање критерија чијим се не испunjавањем општина автоматски класификују у поједне типове и тако добијају одговарајућа овлаштења.

## Republika Srpska

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

Naime, u Republici Srpskoj postoje 63 opštine (tačnije: 61 opština i dva grada) i sve one upućuju ka vlasti i njenim ministarstvima brojne zahtjeve, traže kontakte, trebaju upute i savjete, lobiraju za razne projekte, moljakaču za dodatna sredstva ili ultimativno zahtijevaju ono za što smatraju da su zakinute. To često dovodi do pojave koja se u teoriji komuniciranja zove zagušenjem mreže, a zapravo se – osim o slaboj protočnosti komunikacionih linija – radi o tome da vlasti i njena ministarstva nemaju dovoljno kapaciteta da odgovore na sve zahtjeve koji im se upućuju. Treba, naime, imati na umu da opštine nisu jedine institucije koje se obraćaju vlasti; da su tu još i brojna preduzeća, kontakti sa inostranstvom, nevladine organizacije i brojni drugi subjekti čijim je pritiscima vlasta izložena i s kojima održava stalne ili povremene kontakte. Osim toga, Republika Srpska ima neuobičajen i, sa stanovišta upravne racionalnosti, krajnje nepraktičan oblik teritorije zbog kojeg su pojedina opštinska središta po 300 i 400 km udaljena od republičkog administrativnog centra, a to, zbog loših saobraćajnica, izuzetno otežava komunikaciju između centra i provincije.

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

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

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

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

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

1. Kao regulatorne radnje i nadležnosti upravljanja opštinom navedene su:

- × usvajanje programa razvoja opštine
- × usvajanje razvojnih, prostornih, urbanističkih i provedbenih planova
- × donošenje budžeta i završnog računa budžeta
- × uređenje i obezbjeđenje korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora
- × organizovanje komunalne policije
- × poslovi inspekcijskog nadzora, u skladu sa zakonom;
- × upravljanje i raspolaganje imovinom opštine
- × obrazovanje opštinskih organa, organizacija službi i njihovo uređenje
- × vršenje katastarskih, geodetskih i imovinsko pravnih poslova, u skladu sa zakonom
- × naplata, kontrola naplate i prinudna naplata izvornih prihoda opštine
- × poslovi pravnog zastupanja opštine
- × obezbjeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa.

2. Na planu pružanja usluga opština ima sljedeće nadležnosti:

- × obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline
- × uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gase, topotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda, održavanje globalja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina
- × osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje
- × uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija opštine.

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

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

Razlike među opštinama Republike Srpske su ogromne, kao i razlike koje se mogu uočiti među opštinama u Federaciji BiH. Opštine se razlikuju po veličini teritorije, broju stanovnika, po razvijenosti, broju zaposlenih, broju velikih i unosnih preduzeća, po broju učenika, studenata i visokoobrazovanih građana... Neke su opštine veoma razvijene – imaju univerzitete, kliničke centre i bujan kulturni život, a druge su zapuštene i nerazvijene, čak i bez osnovnih i srednjih škola i domova zdravlja, a da se o univerzitetima, pozorištima i drugim kulturnim

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

institucijama i ne govori. Kroz neke opštine prolaze glavni putevi i željeznica, a druge su zabačene i nepristupačne: stanovnicima prvih svijet je na dohvrat ruke, stanovnicima drugih sve je daleko. Neke opštine imaju razvijene i brojne službe koje zapošljavaju desetine visokoobrazovanih stručnjaka svih profila; druge zapošljavaju samo po nekoliko ljudi, a i oni nemaju šta da rade. I tako dalje i tome slično.

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

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

Ono što zvuči logično u narodnim poslovicama, ne mora biti logično u pravu pošto pravna logika funkcioniše drugačije. Naime, u pravnoj doktrini se smatra da „nadležnost“ nije samo pravo već i obaveza, pa odatle proizlazi da opštine ne mogu da biraju šta će od svojih nadležnosti da izvršavaju, a šta neće. One moraju da obave sve što im ustav i zakon stave u nadležnost. Osim toga, pošto ustav i zakoni garantuju građanima određena prava čije zadovoljavanje moraju da obezbijede opštine, građani očekuju da ta svoja prava konzumiraju u punom obimu, a ne djelimično, tj. da zadovoljavanje njihovih potreba za koje je nadležna opština ne zavisi od toga koliko opština ima sredstava ili koliko opštinsko rukovodstvo smatra da je dovoljno.

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

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

Prije nego što pokušamo da odgovorimo na ova pitanja, potrebno je izložiti još neke aspekte lokalne samouprave u BiH: u prvom redu bavićemo se problemom veličine lokalnih zajedница, i to teritorijalnom i demografskom stranom ovog problema, kao i pitanjem razvijenosti lokalnih jedinica. Pošto ovi aspekti lokalne samouprave ne zavise od entitetske pripadnosti opština, ova ćemo pitanja razmatrati zajedno za Federaciju BiH i Republiku Srpsku. Takođe, pokušaćemo da objasnimo zašto je nivo međuopštinske saradnje nizak skoro do nepostojanja, a pozabavićemo se i unutrašnjom demokratijom u bosanskohercegovačkim opštinama

ili tačnije pitanjem – zašto decentralizacija (pre)staje na nivou opštine, zašto opštine grčevito brane svoje nadležnosti i ne odriču se ni jedne, pa čak ni onih koje ne izvršavaju, ne pomisljajući da bi i mjesne zajednice mogle da se efikasno uključe u sistem vlasti.

## **Teritorija, stanovništvo i razvijenost**

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

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

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

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

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

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

**Tabela 1.**  
**Opštine u FBiH po veličini teritorije**

Izvor: Vlastita preračunavanja prema podacima Federalnog zavoda za statistiku

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

**Tabela 2.**  
**Opštine u RS po veličini teritorije**

Izvor: Vlastita preračunavanja prema podacima Republičkog zavoda za statistiku

| Opis  | Razredi  | Ukupno |
|---|--|--------|
| Opštine s površinom do 200 km <sup>2</sup>        | 10 (do 100 km <sup>2</sup> )<br>10 (od 100 do 200 km <sup>2</sup> )  | 20     |
| Opštine s površinom od 200 do 500 km <sup>2</sup> | 9 (od 200 do 300 km <sup>2</sup> )<br>7 (od 300 do 400 km <sup>2</sup> )<br>5 (od 400 do 500 km <sup>2</sup> )   | 21     |
| Opštine s površinom većom od 500 km <sup>2</sup>  | 5 (od 500 do 600 km <sup>2</sup> )<br>6 (od 600 do 700 km <sup>2</sup> )<br>3 (od 700 do 800 km <sup>2</sup> )<br>4 (od 800 do 900 km <sup>2</sup> )<br>0 (od 900 do 1000 km <sup>2</sup> )<br>3 (veće od 1000 km <sup>2</sup> ) | 21     |

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

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

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

## Malo, manje...

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

**Tabela 3.**  
**Deset najmanjih opština u Federaciji BiH**

Izvor: Federalni zavod za statistiku

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

**Tabela 4.**  
**Deset najmanjih opština u Republici Srpskoj**

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

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

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

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

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

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

- a) prvi argument kaže da će male opštine, pripote li se većim opštinama, i u novoj sredini sigurno ostati zanemarene i nerazvijene pošto će se drugoj opštini pridružiti ne kao ravnopravan partner, već kao „siromašni rođak“ koji nikada neće dobiti ravnopravan tretman za zajedničkom trpezom;
- b) drugi argument je socijalno-psihološki: ostave li se da i dalje samostalno postoje, male opštine možda ipak mogu – po logici povećane socijalne aktivnosti koja se vremenom materijalizira u vidu razvojnih efekata – ipak iskočiti iz kruga nerazvijenosti; elementarna prepostavka za to jeste postojanje formalnih institucionalnih struktura, odnosno opštinske organizacije i njenih mehanizama.

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

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

## Šta opštine rade, a šta ne rade?

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

Obavljanje opštinskih nadležnosti, bile one regulatorne ili uslužne, zahtijeva znatna sredstva i osposobljene stručne službe. Svakako da obim nadležnosti nije u svim opštinama isti i da zavisi od lokalnih prilika. Rečeno je već da opštine treba da obavljaju sve nadležnosti koje su im zakonom naložene i da ne mogu birati šta će realizovati a šta neće. Ovo svakako ne treba shvatiti sasvim doslovno – opštine neće ostvarivati one nadležnosti za kojima nema potrebe, ali zakonski standardi ukazuju kada se javlja potreba da se neka opštinska nadležnost aktivira. Prema tome, ne može neka opština odustati od neke javne usluge za kojom postoji potreba, ali ne postoji novac u opštinskoj kasi – iako se upravo to dešava u većini bosanskohercegovačkih sredina. I ne može opština izvršavati neku svoju nadležnost po standardu koji diktiraju sredstva kojima ona raspolaže, već po zakonom propisanom standardu.

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

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

- × nedostatak potražnje za pojedinim uslugama
- × nedostatak sredstava da se potrebe zadovolje kada potražnja za pojedinim uslugama postoji
- × ekonomija obima – potražnja postoji, ali je tako niska da bi usluga bila veoma skupa, bez obzira ko je plaća
- × nepreduzetno rukovodstvo
- × nepovoljna socijalna i politička „klima“ u opštini
- × izostanak podrške višeg nivoa državne uprave
- × nisko učešće visokoobrazovanih ljudi u stanovništvu opštine
- × način regrutovanja upravljačke elite
- × nesposobnost za saradnju s okruženjem
- × nekvalitetna lokalna administracija.

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

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

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

## Međuopštinska saradnja

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

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

Centralizam je koncept koji se u BiH ne održava samo političkim sredstvima, već prije svega ekonomskim i finansijskim. To se dešava u svim siromašnim i nerazvijenim zemljama. U njima lokalne jedinice u velikoj mjeri zavise od pomoći koju dobijaju od države, pa toj vezi s državom podređuju sve druge svoje relacije. A druge relacije koje opština uspostavlja jesu njeni odnosi s građanima i s drugim opštinama. Pošto odnose sa građanima i ne može da reducira ispod jedne logične i funkcionalne granice, opština će – ograničena kadrovski i materijalno – gledati

da smanji sve druge troškove. Tako će se ušteda tražiti prije svega u autarkizmu i u prekidanju svih komunikacija sa drugim opštinama. Opštini je najjednostavnije da do maksimuma ojača svoje veze s državom jačanjem vlastitog položaja u centralizovanom sistemu. Većina opština tako i postupa i to se da ustanoviti statistički precizno: mjere li se posjete načelnika opštine glavnom gradu i pojedinim ministarstvima, vodi li se evidencija njegovih telefonskih razgovora s ministrima i vladinim službenicima i, uopšte, kvantificiraju li se načelnikove komunikacije s državom i s ostalim njegovim „okolinama“. Mi nismo imali mogućnost da izvršimo ovako detaljna mjerena, ali u razgovorima s načelnicima stavljenio nam je do znanja da dobar dio svog načelničkog angažmana potroše upravo na održavanje službenih i privatnih veza s državom, državnim organima i službenicima<sup>8</sup>. U takvim okolnostima međuopštinska saradnja postaje više izuzetak nego pravilo, iako zakoni o lokalnoj samoupravi RS i FBiH sadrže norme kojima je opština omogućeno da se, u interesu boljeg obavljanja lokalnih nadležnosti, povezuju s drugim opštinama.

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

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

Da je saradnja ipak moguća potvrđuje nedavni početak rada na uspostavljanju mreže regionalnih deponija, koje će biti bar sanitarno ako i ne budu u potpunosti prerađivale i iskorištavale

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

prikupljeni otpad iz domaćinstava. Međutim, socijalnom istraživaču i ovako dobra vijest može zvučati kao loša zbog toga što je i ova saradnja uspostavljena posredstvom države, a ne neposrednim dogovorom opština. Ova opaska može izgledati kao maliciozno cjeplidačenje, ali zapravo ona to nije. Dobrovoljna saradnja ima mnoge kvalitativne prednosti nad nametnutom kooperacijom i može da izdrži veće naprezanje. Osim toga, visoka spremnost na dobrovoltju saradnju u jednoj oblasti skoro obavezno se nastavlja i u drugim oblastima, dok se diktirana saradnja ograničava samo na jedno područje, a širi se na druga samo ako država odluči da podstakne saradnju i drugdje.

## Decentralizacija samo do nivoa opštine!

### A šta je ispod?

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

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

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

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

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

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

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

## Da li je rano za zaključak?

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

## Prilog - Nadležnosti opština u Bosni i Hercegovini

| Funkcija – nadležnost | Nadležnosti u RS |         | Opština |         | Nadležnosti u FBiH |  | Opis nadležnosti   |
|-----------------------|------------------|---------|---------|---------|--------------------|--|--|
|                       | RS               | Opština | Kanton  | Dvojina | Isključiva         |  |  |
| <b>OBRAZOVANJE</b>    |                  |         |         |         |                    |  |  |
| Predškolsko           | X                | X       |         | X       |                    |  | Ova oblast u nadležnosti je opštine u pogledu osnivanja i finansiranja, a samo djelimično u nadležnosti entiteta u pogledu propisivanja uslova kojima se ova oblast reguliše i finansiranja koje se obavlja putem javnog fonda dječje zaštite. Nadležnost opštine sprovodi se putem Odjeljenja za privrednu i društvene djelatnosti. |
| Osnovno               | X                | X       |         | X       |                    |  | Pretežne nadležnosti imaju entitet, a opština vrši neke poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti. (prati se rad osnovnih škola, utvrđuju područja koja pokrivaju OŠ, daje materijalna pomoći itd.)  |
| Srednje               | X                | X       |         | X       |                    |  | Pretežne nadležnosti imaju entitet, a opština vrši stručne i upravne poslove u ovoj oblasti putem Odjeljenja za privredu i društvene djelatnosti, te vrši finansiranje srednjih škola u dijelu materijalnih troškova.  |
| Visoko                | X                |         |         |         | X                  |  | Isključive nadležnosti u ovoj oblasti imaju entitet.   |
| Obrazovanje odraslih  |                  |         |         | X       |                    |  | Ova oblast je u nadležnosti opština, mada se negde organizuje i vrši i potpuno samostalno.   |

| Funkcija – nadležnost      | Nadležnosti u RS |         | Nadležnosti u FBiH |         | Opis nadležnosti  | Opis nadležnosti  |
|----------------------------|------------------|---------|--------------------|---------|---|---|
|                            | RS               | Opština | Kanton             | Opština |   |   |
| OPŠTA UPRAVA               |                  |         |                    |         |   |   |
| Javna uprava               | X                | X       |                    | X       | Najveći dio poslova u okviru javne uprave odvija se u opštini (Odjeljenja za lokalnu upravu), a dio nadležnosti iz javne uprave vrši entitet preko detaširanih organa (Područnih jedinica). Finansiranje javne uprave vrši se iz izvornih sredstava opštine, iz sredstava koje entitet ostvaria na području opštine i procentualno vrati opštini. | Stvaranje politike u vezi sa reguliranjem i osiguranjem javnih službi je u nadležnosti kantona. Opština vrši provođenje i finansiranje.                                   |
| Policija                   | X                |         |                    | X       | Isključiva nadležnost entiteta.   | Uspostava i nadzor policije je u nadležnosti kantona.   |
| Pravosude                  | X                |         |                    | X       | Isključiva nadležnost entiteta.   | Finansiranje opštinskih sudova, tužilaštava i opštinskih sudova za prekršaje je u nadležnosti kantona. Osnivanje i finansiranje opštinskog pravobranilaštva vrše opštine. |
| Civilna zaštita            |                  | X       |                    |         | Nadležnost opštine, putem Odjeljenja za opštu upravu.   | Osnivanje i finansiranje odjeljenja CZ-a.   |
| Protivpožarna zaštita      | X                | X       |                    |         | Nadležnost entiteta (MUP), a finansiranje profesionalne vatrogasne jedinice nadležnost budžeta opštine.   | Finansiranje i zaštita od požara.   |
| Registar građanskih stanja | X                | X       |                    |         | Nadležnost opštine, putem Odjeljenja za opštu upravu.<br>Dio nadležnosti utvrđenje na nivou entiteta (Ministarstvo za lokalnu samoupravu-prijeti i otpusti o državljanstvu, jedinstven maticni broj za sada MUP)  | Vodenje evidencije o licnim stanicima građana kao što je matična evidencija.  |
| Registar birača            |                  | X       |                    |         | U nadležnosti opštine, Odjeljenje za opštlu upravu.   | Vodenje biračkih spiskova.  |

| Funkcija - nadležnost      | Nadležnost u RS |         | Opis nadležnosti   |        | Nadležnost u FBiH |            | Opis nadležnosti  |
|----------------------------|-----------------|---------|--|--------|-------------------|------------|---|
|                            | RS              | Opština | Kanton   | Dvojna | Opština           | Isključiva |   |
| Statistika                 | X               |         | Isključiva nadležnost entiteta, ostavlja se putem Republičkog zavoda za statistiku i hijerarhijski organizovanih odjeljenja po opštinama, ...  |        |                   |            |   |
| Mjesne zajednice           |                 |         |  |        |                   |            | X Osnivanje i finansiranje.   |
| <b>ZDRAVSTVENA ZAŠTITA</b> |                 |         |  |        |                   |            |   |
| Bolnice                    | X               |         | U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.   | X      |                   |            | Podijeljena nadležnost sa Federacijom.  |
| Domovi zdravlja            | X               | X       | U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i prerađenja stanja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti putem Odjeljenja za privredu i društvene dejavnosti, finansiranje je u nadležnosti Republičkog javnog fonda zdravstvenog osiguranja, putem Regionalnih fondova. | X      |                   |            | Opština ih osniva. Ostalo ovši Federacija i kantoni.  |
| Specijalizovani zavodi     | X               |         | U nadležnosti entiteta u pogledu osnivanja i finansiranja.   | X      |                   |            |   |
| <b>SOCIJALNA ZAŠTITA</b>   |                 |         |  |        |                   |            |   |
| Centri za socijalni rad    |                 | X       | U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja „finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene dejavnosti)  |        | X                 |            | Opština finansira centare za socijalni rad u dijelu materijalnih i drugih davanja. Ostale nadležnosti su podijeljene između Federacije i kantona. |

| Funkcija – nadležnost                   | Nadležnosti u RS |         | Nadležnosti u FBiH |        | Opis nadležnosti  | Opis nadležnosti |  |
|---|------------------|---------|--------------------|--------|---|------------------|--|
|   | RS               | Opština | Kanton             | Dvojna | Opština   | Dvojna           | I sključiva  |
| Gerijatrijski centri                    | X                |         |                    |        | U nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).  |                  |  |
| Crveni krst                             |                  | X       |                    |        | Djelomično u nadležnosti entiteta, dio finansiranja, u nadležnosti opštine u pogledu osnivanja i finansiranja (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti).   |                  |  |
| <b>KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT</b> |                  |         |                    |        |   |                  |  |
| Pozorišta                               | X                | X       |                    |        | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika   | X                |  |
| Muzeji                                  | X                | X       |                    |        | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika   | X                |  |
| Biblioteke                              | X                | X       |                    |        | U nadležnosti opštine osnivanje i snošenje materijalnih troškova, obezbjedjenje prostora (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti), a plate zaposlenih finansira Republika, izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika | X                |  |
| Sport i sportski klubovi                | X                | X       |                    |        | Opšte interese u oblasti sporta i sredstva za njihovo ostvarivanje obezbjeduje entitet. Sportske klubove finansira opština.   | X                |  |
|   |                  |         |                    |        |   |                  | Finansiranje samo onih koji su od interesa za opštini. |

| Funkcija – nadležnost                                    | Nadležnosti u RS |  | Opština   |         | Nadležnosti u FBiH |   | Opis nadležnosti   |
|--|------------------|--|---|---------|--------------------|---|--|
|  | RS               | Opština  | Kanton  | Dvojina | Isključiva         |   |  |
| Sportske i kulturne dvorane                              | X                | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) |   | X       |                    |   | Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.   |
| Galerije   | X                | X  | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika | X       |                    |   | Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.   |
| Druge kulturne institucije                               | X                | X  | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) izuzev onih institucija kojima je dat značaj od interesa za entitet i koje onda osniva i finansira Republika | X       |                    |   | Finansiranje samo onih koje su od interesa za opštinu.   |
| <b>URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA</b> |                  |  |   |         |                    |   |  |
| Urbanističko planiranje                                  |                  | X  | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uredjenje)   |         |                    | X |  |
| Geodetsko katastarski i imovinsko-pravni poslovi         |                  | X  | U nadležnosti Republike   |         | X                  |   | U nadležnosti opštine je uspostavljanje i održavanje premjera i katastra nekretnina, korištenje i upravljanje građevinskim zemljištem. |
| Regulaciono planiranje prostornog razvoja                |                  | X  | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za prostorno uredjenje)   |         | X                  |   |  |
| Upravljanje i održavanje stambenog fonda                 |                  | X  | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno komunalne poslove).   |         | X                  |   |  |

| Funkcija – nadležnost                              | Nadležnosti u RS |  | Opis nadležnosti |          | Nadležnosti u FBiH |            | Opis nadležnosti                               |
|--|------------------|--|------------------|----------|--------------------|------------|--|
|  | RS               | Opština  | Kanton           | Dvopjata | Opština            | Isključiva |  |
| Upravljanje opštinskom imovinom                    | X                | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove).  |                  |          | X                  |            |  |
| <b>KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUŽNE DJEJATNOSTI</b> |                  |  |                  |          |                    |            |  |
| Električna energija                                | X                | U nadležnosti entiteta, realizuje se u okviru javnog preduzeća od interesa za Republiku.   |                  | X        |                    |            | Podijeljena nadležnost sa Federacijom.         |
| Vodosнabдјевање                                    | X                | U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove) |                  |          | X                  |            | Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti. |
| Snabdјевање gasom                                  |                  |  |                  | X        |                    |            | Podijeljena nadležnost sa Federacijom.         |
| Toplovod   | X                | U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove) |                  |          | X                  |            | Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti. |
| Sanitacija   | X                | U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove) |                  |          | X                  |            | Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti. |
| Odvоz smеćа  | X                | U nadležnosti opštine, preneseno u neposrednu realizaciju javnim preduzećima (u okviru opštine o ovom se brine Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove) |                  |          | X                  |            | Opština osniva javna preduzeća u ovoj oblasti. |

| Funkcija – nadležnost     | Nadležnosti u RS |         | Opština |         | Nadležnosti u FBiH   |            | Opis nadležnosti  |
|---------------------------|------------------|---------|---------|---------|--|------------|---|
|                           | RS               | Opština | Kanton  | Dvojina | Opština  | Isključiva |   |
| Ceste, putevi, mostovi    | X                | X       |         | X       |  |            | Izgradnja, korištenje i održavanje lokalnih puteva, ulica i mostova je u nadležnosti opštine. Regionalni putevi su u nadležnosti kantona, a magistralni putevi su u nadležnosti Federacije. |
| Grobije                   |                  | X       |         |         | X  |            |   |
| <b>ZAŠTITA OKOLINE</b>    |                  |         |         |         |  |            |   |
| Zaštita prirodnih sredina |                  | X       |         |         | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) | X          | Povodenje propisa kantona, a Opština donosi svoj program.   |
| Borba protiv zagadženja   |                  | X       |         |         | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za stambeno-komunalne poslove, ali je djelimično vezano i za druga odjeljenja npr. Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) | X          | Povodenje propisa kantona, a Opština donosi svoj program.   |

| Funkcija – nadležnost          | Nadležnosti u RS |         | Nadležnosti u FBiH |        | Opis nadležnosti  | Opis nadležnosti |
|--------------------------------|------------------|---------|--------------------|--------|---|------------------|
|                                | RS               | Opština | Kanton             | Dvojna | Isključiva  |                  |
| <b>SAOBRĀCAJ, TRANSPORT</b>    |                  |         |                    |        |   |                  |
| Drumski saobraćaj              |                  | X       |                    |        | U nadležnosti opštine, djelimično povjerenjem javnim preduzećima, a djelimično privatnim preduzećima.<br>U okviru opštine za funkcionisanje ove oblasti nadležno je Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti.   | X                |
| Željeznički saobraćaj          | X                |         |                    |        | U nadležnosti entiteta.   |                  |
| Vazdušni saobraćaj - aerodromi | X                |         |                    |        | U nadležnosti entiteta.   |                  |
| Vodeni saobraćaj – luke        | X                |         |                    |        | U nadležnosti entiteta.   |                  |
| <b>PRIVREDA</b>                |                  |         |                    |        |   |                  |
| Trgovina                       | X                | X       |                    |        | Politika trgovine, propisi i uslovi su u nadležnosti entiteta, kao i osnivanje i briša o državnim preduzećima u ovoj oblasti.<br>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) su registracije i evidencije privatnih radnji zove oblasti. | X                |
| Zanatstvo                      |                  | X       |                    |        | U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) registracije radnji i evidencije.  | X                |

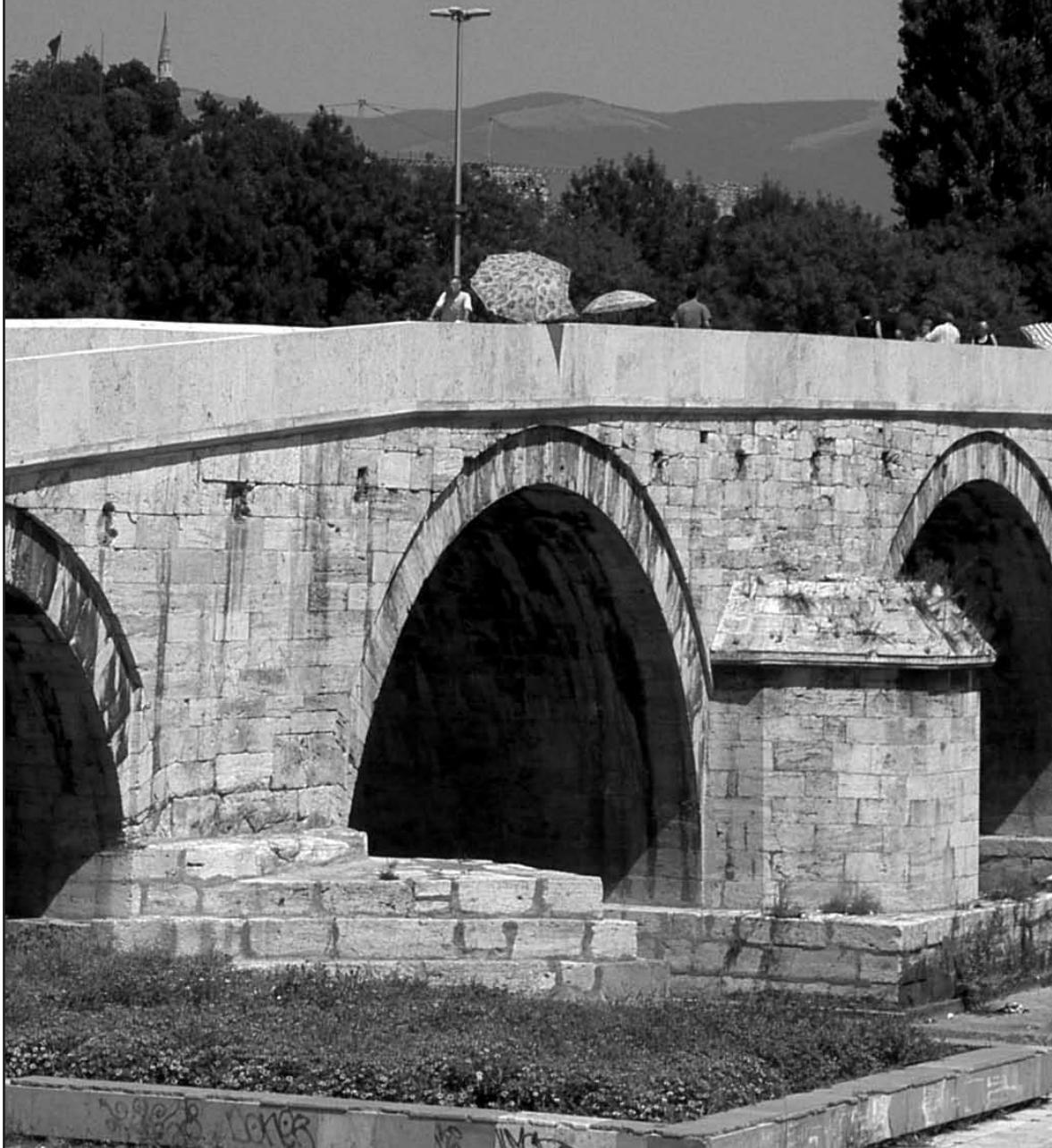
| Funkcija – nadležnost | Nadležnosti u RS |         | Nadležnosti u FBiH |         | Opis nadležnosti   |
|-----------------------|------------------|---------|--------------------|---------|--|
|                       | RS               | Opština | Kanton             | Dvojina |  |
| Turizam               | x                | x       |                    | x       | U nadležnosti entiteta je globalna politika turizma i donošenje propisa.<br>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je briga o turističkim savезима i registraciji privatnih turističkih agencija.  |
| Ugostiteljstvo        | x                | x       |                    | x       | U nadležnosti države je donošenje propisa u ovoj oblasti i osnivanje i briga o državnim preduzećima<br>U nadležnosti opštine (Odjeljenje za privredu i društvene djelatnosti) je registracija i evidencija privatnih radnji.   |
| Poštovreda            | x                | x       |                    |         | Dio funkcija je u nadležnosti entiteta, a dio prenesen na opštine (npr. registracija djelatnosti u oblasti poštovreda i sl.)   |
| Šumarstvo             | x                | x       |                    | x       | U nadležnosti entiteta državne šume.a privatne u nadležnosti opštine.  |
| Zapošljavanje         | x                | x       |                    | x       | U nadležnosti entiteta, realizuje se kroz Republički zavod za zapošljavanje, koji je po hijerarhijskom principu organizovan na području svih opština (filijale).<br>U nadležnosti opštine je ovjera ugovora o zapošljavanju kod privatnih poslodavaca i vodenje evidencija o radu. |
| Vodoprivreda          |                  | x       |                    | x       | Podijeljena nadležnost sa Federacijom.   |

| Funkcija – nadležnost  | Nadležnosti u RS |        | Nadležnosti u FBiH |             | Opis nadležnosti  |  |
|------------------------|------------------|--------|--------------------|-------------|---|--|
|                        | RS               |        | Opština            |             |   |  |
|                        | Kanton           | Dvojna | Opština            | I sključiva |   |  |
| <b>INFORMISANJE</b>    |                  |        |                    |             |   |  |
| Javno glasilo – novine | x                | x      |                    |             | <p>Moći biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku iako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta.</p> <p>Moći biti od značaja za opštinu, i tada su osnovani od strane opštine.</p>  |  |
| Radio                  | x                | x      |                    |             | <p>Moći biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku iako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta.</p> <p>Moći biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odeljenje za privredu i društvene djelatnosti)</p> |  |
| Televizija             | x                | x      |                    |             | <p>Moći biti u nadležnosti entiteta ako su od značaja za Republiku iako su osnovani od nje, saglasnost za rad se daje na nivou entiteta.</p> <p>Moći biti od značaja za opštinu, stvaranje uslova za njihov rad je nadležnost opštine (Odeljenje za privredu i društvene djelatnosti)</p> |  |

Goran Angelov

# TREĆI TALAS REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava u Makedoniji



## 1. Uvod u stanje lokalnih vlasti u Republici Makedoniji u periodu od 1990. do 2007. godine

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

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

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

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

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

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

**Dруги период, 1996 – 2002,** obilježen je primjenom *Zakona o lokalnoj samoupravi*. Donesen je oktobra 1995, ali se primijenio tek sljedeće godine, paralelno s održavanjem drugih lokalnih

izbora u suverenoj i nezavisnoj Makedoniji, u novembru i decembru 1996. godine. Od tada se zakon primjenjuje i na grad Skoplje, koji je posebna jedinica lokalne samouprave.

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

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

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

1. donošenje programa za razvoj, značajnih za jedinice lokalne samouprave i građane, a koji su u njihovoј nadležnosti
2. donošenje budžeta i usvajanje završnog računa opštine
3. donošenje programa za uređivanje građevinskog zemljišta
4. uređivanje i upotreba građevinskog zemljišta u skladu sa zakonom
5. utvrđivanje zona i skupljanje zemljišne takse u skladu sa zakonom
6. uređivanje i organizovanje gradnje i održavanje lokalnih puteva, ulica i drugih infrastrukturnih objekata od lokalnog značaja, u skladu sa zakonom
7. dodjeljivanje imena ulicama, trgovima, mostovima i drugim infrastrukturnim objektima od lokalnog značaja, u skladu sa zakonom
8. uređivanje i organizovanje snabdijevanja vodom za piće i odvoda otpadnih i atmosferskih voda, u skladu sa zakonom;
9. uređivanje i organizovanje djelatnosti u vezi sa javnom čistoćom, u skladu sa zakonom
10. uređivanje i organizovanje djelatnosti u vezi sa javnim osvjetljenjem, u skladu sa zakonom
11. uređivanje načina održavanja i korišćenja parkova i drugih javnih površina od lokalnog značaja
12. uređivanje prevoza gradskog, prigradskog, odnosno lokalnog saobraćaja, u skladu sa zakonom
13. uređivanje održavanja ulične saobraćajne signalizacije, u skladu sa zakonom
14. uređivanje i način korišćenja groblja, u skladu sa zakonom
15. uređivanje regulacije, održavanja i korišćenja riječnih korita, u skladu sa zakonom
16. uređivanje održavanja i korišćenja javnih pijaca, u skladu sa zakonom
17. uređivanje čišćenja dimnjaka

18. uređivanje održavanja javnog prostora za parkiranje i načina njegovog korišćenja
19. mogućnost osnivanja informativnih glasila značajnih za lokalnu samoupravu, u skladu sa zakonom
20. mogućnost osnivanja srednjih stručnih škola, u skladu sa zakonom
21. davanje mišljenja pri osnivanju osnovnih škola
22. mogućnost finansiranja objekata osnovnih škola iznad nivoa koje obezbjeđuje Republika, u skladu sa zakonom
23. pokretanje inicijative, davanje mišljenja i prijedloga za razvoj mreža ustanova u oblasti kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, predškolskog obrazovanja, osnovne zdravstvene zaštite, zaštite biljaka i životinja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u drugim oblastima od značaja i interesa građana
24. učešće preko svojih predstavnika u radu i odlučivanju organa upravljana u školama osnovnog obrazovanja i u ustanovama iz oblasti kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, predškolskog obrazovanja, zdravstvene zaštite, zaštite biljaka i životinja i unapređivanja životne sredine
25. podsticanje i stvaranje uslova za razvoj i rad zanatstva, turizma i ugostiteljstva
26. obavljanje poslova iz oblasti civilne zaštite, u skladu sa zakonom
27. vršenje određenih ovlašćenja nad dobrima opšte upotrebe i prirodnih bogatstava na svom području, u skladu sa zakonom
28. u okviru svojih nadležnosti, osnivanje upravnih i administrativnih organa
29. osnivanje javnih službi, javnih ustanova i javnih preduzeća za vršenje poslova lokalnog karaktera, u skladu sa zakonom, i vršenje kontrole njihovog poslovanja
30. osnivanje inspekcijskih organa i službi za oblasti gdje jedinice lokalne samouprave imaju samostalnu nadležnost u uređivanju i ostvarivanju poslova
31. određivanje prestupa i kazni kada se ne poštuju propisi jedinica lokalne samouprave
32. vršenje drugih poslova utvrđenih zakonom

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

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

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

1. donošenje generalnih urbanističkih planova, za koje organ državne uprave, nadležan za poslove urbanizma, daje saglasnost
2. donošenje detaljnog urbanističkog plana i urbanističke dokumentacije naseljenih mjesta jedinica lokalne samouprave, za koje organ državne uprave, nadležan za poslove urbanizma, daje saglasnost po prethodnom prikupljanju mišljenja drugih organa i organizacija utvrđenih zakonom
3. u saglasnosti sa zakonom, mogućnost osnivanja, kao i finansiranje izgradnje, opremanje i održavanje ustanova iz oblasti predškolskog obrazovanja, kulture, sporta, socijalne i dječje zaštite, osnovne zdravstvene zaštite, zaštite biljaka i životinja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u drugim oblastima od značaja i interesa građana, van nivoa koje obezbjeđuje Republika
4. Ovako podijeljene nadležnosti mnogo su puta predstavljale prepreku centralnim i lokalnim vlastima prilikom sprovođenja ovih zakona. Najčešći negativan primjer u realizaciji ovih nadležnosti je u oblasti urbanizma, gdje se zbog političkih i ličnih sukoba centralnih i lokalnih vlasti, nije moglo omogućiti pravo sprovođenje ovih nadležnosti. Najveći korupcijski skandali su se desili u oblasti urbanizacije naseljenih mjesta, a prije svega na teritoriji grada Skoplja.

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

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

**Treći period za lokalne vlasti** počinje januara 2002. godine, kada je u makedonskom parlamentu donesen Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Makedoniji. Ovaj zakon je donesen dvotrećinskom većinom ili takozvanom Badinterovom većinom<sup>1</sup>. Uvod u donošenje ovog zakona je dug i započeo je usvajanjem Strategije za reformu lokalne samouprave u Republici Makedoniji, koju je usvojila Vlada Republike Makedonije u novembru 1999. godine. U ovoj strategiji je ocjenjeno da lokalne vlasti ovim zakonskim ovlašćenjima (Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1996. godine) nisu u mogućnosti da odgovore na zahtjeve građana i nadležnosti koje su predviđene Ustavom Republike Makedonije i ocjenjuju se kao veoma nepovoljna za lokalne vlasti i građane. Stanje se dopunski usložilo i nepostojanjem odgovarajućeg sistema finansiranja jedinica lokalne samouprave, koji je u najvećoj mjeri zavisio od Vlade.<sup>2</sup> Zato se predložila izmjena i dopuna postojećeg zakona, kao i omogućavanje veće finansijske samostalnosti lokalnih vlasti. Ovo započinje 2000., a u 2001. godini krenulo se sa pripremom sasvim novog zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je trebalo da počne i dugoočekivani proces decentralizacije. U 2001. godini izvršene su ustavne promjene Ustava Republike Makedonije, koje su dogovorene Okvirnim dogовором у Охриду. Ustavne promjene su bile i u odredbama Ustava koje su tretirale odredbe lokalne samouprave, čime su se značajno povećale nadležnosti lokalnih vlasti. U Ustavu Republike Makedonije, lokalna samouprava je tretirana u poglavljiju 5 (članovi: 114, 115, 116 i 117).

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

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

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

- × izvorne i
- × delegirane.

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

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

Kada govorimo o izvornim nadležnostima misli se na:

1. urbanističko (urbano i ruralno) planiranje
2. zaštita životne sredine, prirode
3. lokalni ekonomski razvoj
4. komunalna djelatnost
5. kultura
6. sport i rekreacija
7. socijalna zaštita i zaštita djece
8. obrazovanje
9. zdravstvena zaštita
10. zaštita i spašavanje građana i imovine u slučaju ratnih razaranja, prirodnih i drugih katastrofa
11. protivpožarna zaštita
12. nadzor nad vršenjem poslova iz njene nadležnosti
13. drugi poslovi određeni zakonom

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

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

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

**Lokalna samouprava u Republici Makedoniji je prošla kroz tri perioda gledano sa aspekta teritorijalne organizacije, i to:**

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

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

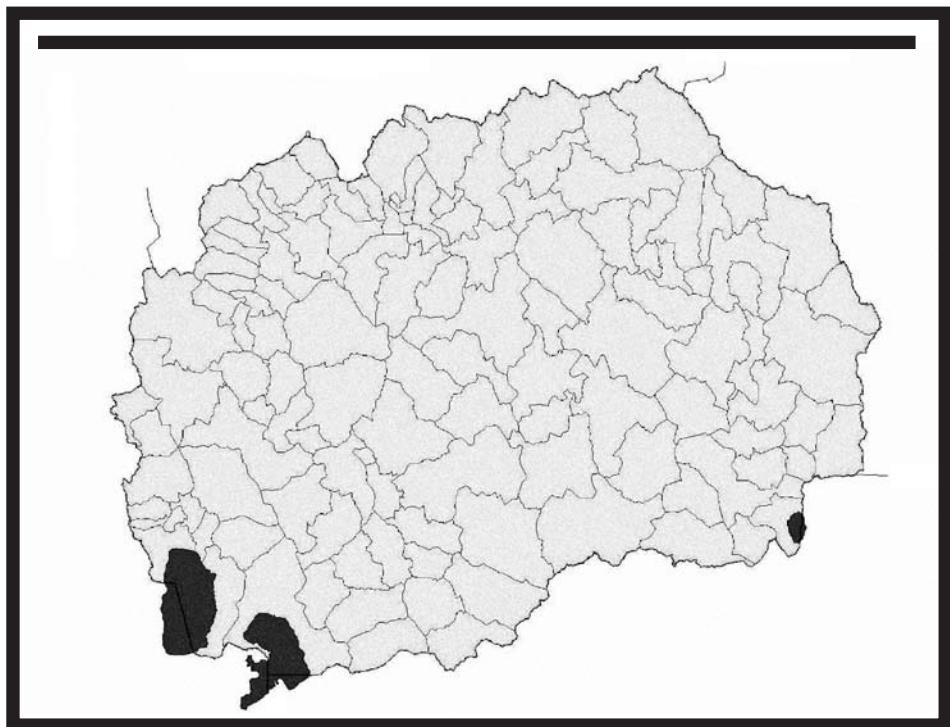


Gledajući sa teritorijalnog aspekta, **drugi period** obuhvata interval 1996–2005. U septembru 1996. godine donesen je prvi Zakon o teritorijalnoj podjeli Republike Makedonije te su definisana područja jedinica lokalne samouprave. Usvajanje ovog zakona nije bilo propraćeno referendumskim izjašnjenjem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

od 23 km<sup>2</sup>. Stvaranjem velikog broja ruralnih opština očekivalo se da će trodecenijski period nepostojanja ruralnih opština završiti i da će se dati mogućnost ovim zajednicama da se po kvalitetu življenja približe urbanim opštinama u Republici Makedoniji. Nadležnosti koje su se primjenjivale stvaranjem novih opština ni iz daleka nisu ostvarila očekivanja građana, kao ni očekivanja lokalnih vlasti Republike Makedonije. Tako je zemlju u periodu 1996–2005, Savjet Evrope i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti ocijenio kao veoma centralizovanu, kako sa aspekta nadležnosti, tako i sa aspekta fiskalnih kapaciteta opština.

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

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



**Treći period teritorijalne organizacije** počinje marta 2005. kada su, završetkom lokalnih izbora mart/april 2005. godine, formirane 84 opštine i grad Skoplje kao posebna jedinica lokalne samouprave. Ovim se smanjio broj opština u Republici Makedoniji sa 124 na 85. Važno je naglasiti da je, prije nego što će biti usvojen Zakon o teritorijalnoj organizaciji jedinica lokalne samouprave u makedonskom parlamentu, organizovano 40 lokalnih referenduma i nacionalni referendum o teritorijalnoj organizaciji. Nacionalni referendum je bio neuspješan, budući da je trebalo da izade više od 50% upisanih glasača, a na ovom referendumu izlaznost je bila 35%, što je ipak predstavljalo veliki procenat imajući u vidu praksu neposrednog odlučivanja građana Republike Makedonije. Ukinuto je preko 40 opština koje su bile pripojene ostalim, a od dvije-tri ruralne opštine stvorena jedna veća, takođe ruralna. Kuriozitet je to što, dok su se u unutrašnjosti Republike Makedonije ukidale opštine, na teritoriji grada Skoplja stvorenne su dvije sasvim nove. Postojećim opštinama pripojila se još jedna. Time se broj skopskih opština sa sedam povećao na deset.

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

Kada govorimo o finansiranju opština, možemo izdvojiti tri perioda, i to:

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

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

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

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



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

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

Administriranje svih poreza i taksi bilo je u nadležnosti centralnih finansijskih institucija, koje su zatim po određenim formulama prenosile finansijska sredstva opštinama. Odjeljenja za administriranje poreza, koja su bila vezana za lokalne vlasti, u najvećoj mjeri nisu imala dovoljan kapacitet. Najveći se dio novčanih sredstava očekivao od poreza na promet robe i usluga, ali nažalost, od 1996. do 2005. godine to se nije desilo. Isto tako, državna javna preduzeća, koja su imala isturene jedinice u opštinama, nijednom nisu prenijela novac opštinskim budžetima. Ovaj sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave na papiru je bio moćan, ali u realnosti se pokazao neprimjenljiv, budući da su se, takoreći, svi porezi i takse vezivali za druge materijalne zakone koji su marginizovali odredbe finansiranja jedinica lokalne samouprave iz Zakona o lokalnoj samoupravi.

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

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

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

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

## 2. Pregled opština Republike Makedonije i njihova podjela na gradske, prigradske i ruralne opštine

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

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

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

U *Zakonu o lokalnoj samoupravi* nisu pomenute obavezne konsultacije sa građanima i opština-ma kojih se tiču teritorijalne organizacije, tj. reorganizacije. U tom slučaju preko 40 opštinskih savjeta, pozivajući se na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Savjeta Evrope, je organizovalo lokalne referendume. Na ovih 40 referendumu građani su se izjasnili protiv najavljenе teritorijalne reorganizacije.

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

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

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

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

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

- × 16 opština ima manje od 5.000 stanovnika
- × 16 opština ima od 5.000 do 10.000 stanovnika
- × 21 opština ima od 10.000 do 20.000 stanovnika
- × 14 opština ima od 20.000 do 40.000 stanovnika
- × 8 opština ima od 40.000 do 60.000 stanovnika
- × 5 opština ima od 60.000 do 80.000 stanovnika
- × 3 opštine imaju od 80.000 do 100.000 stanovnika
- × 1 opština ima više od 100.000 stanovnika

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Primjeri opština iz različitih kategorija

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

Za ova istraživanja bih uzeo u obzir sljedeće opštine:

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

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

**Tabela 1.**  
**Analiza gradskih opština**

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

**Tabela 2.**  
**Analiza prigradskih opština.**

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

**Tabela 3**  
**Analiza ruralnih opština.**

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

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

## **4. Pregled zakonskih nadležnosti opština i stepen njihovog izvršenja u analiziranim opštinama**

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

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

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

Početkom decentralizacije države, sljedeće institucije su prešle u nadležnost lokalnih vlasti:

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

U analizi koja je napravljena o stepenu izvršavanja zakonskih nadležnosti, možemo doći do sljedećih rezultata.

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

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

Kada govorimo o seoskim opštinama, one su takođe stvorene Zakonom o teritorijalnoj podjeli jedinica lokalne samouprave u Republici Makedoniji iz 1996. godine. Ove opštine, saglasno Zakonu, imaju isti status kao i sve ostale opštine u Republici Makedoniji, ali u periodu prije početka decentralizacije (1. jul 2005. godine), na njihovoj teritoriji nisu se dekoncentrisale institucije iz državne uprave i državnih javnih ustanova. Takoreći, u svim ruralnim opštinama nema ni jedne srednje škole, doma kulture, biblioteke, muzeja, dječjeg vrtića, doma za stara lica, protivpožarne stanice, policijske stanice. Tako, od samog početka decentralizacije u ovim opštinama nema šta da se prenese sa centralnog na lokalni nivo. Jedino što je karakteristično za ovaj tip opština je postojanje osnovnih škola, koje su posle 1. jula 2005. godine prenesene sa centralnog na lokalno nivo. U svim ovim opštinama postoje tzv. zdravstvene stanice koje su oblik primarne zdravstvene zaštite, ali zbog procesa privatizacije u ovom sektoru uopšte nema decentralizacije u ovoj oblasti, iako je to nalagao Zakon o lokalnoj samoupravi.

U prigradskim i seoskim opštinama, nadležnosti koje one ne izvršavaju, a prije svega mislim na srednje obrazovanje, dječje vrtiće, domove za stara lica i protivpožarnu zaštitu, izvršava opština koja je njima najbliža. Ovo izvršavanje nije dogovor između opština koje ne mogu da izvršavaju nadležnosti i onih koje mogu, već je jednostavno stečeno pravo onih opština na čijoj je teritoriji već postojala neka institucija koja se decentralizovala. Država ne ograničava pravo seoskih i prigradskih opština da i one same izvršavaju ove nadležnosti. Problem je u

nepostojanju institucija koje će izvršavati ove nadležnosti i nedostatku finansijskih sredstava, u obliku blok i namjenskih dotacija, za njihovo izvršenje. Međutim, država je prenijela pravo vlasništva nad imovinom i objektima u kojima se izvršavaju ove djelatnosti. Praktično, osnovne i srednje škole, dječji vrtići, domovi za stara lica, protivpožarne stanice, domovi kulture, dio muzeja, gradske biblioteke i druga imovina, od 1. jula 2005. godine postali su vlasništvo opština na čijoj se teritoriji nalaze.

U tabelama je grafički prikaz nadležnosti koje opštine realno izvršavaju.

| Nadležnosti             | Urbanizam | Lokalni ekonomski razvoj | Zaštita životne sredine | Komunalne djelatnosti | Osnovno obrazovanje | Srednje obrazovanje |
|-------------------------|-----------|--------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Veles</b>            | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | da                  |
| <b>Kočani</b>           | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | da                  |
| <b>Bitolj</b>           | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | da                  |
| <b>Gostivar</b>         | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | da                  |
| <b>Strumica</b>         | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | da                  |
| <b>Vasilevo</b>         | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Ilinden</b>          | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Novaci</b>           | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Vrapčište</b>        | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Češinovo-Oblešev</b> | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Čaška</b>            | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Zrnovci</b>          | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Mogila</b>           | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Brvenica</b>         | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |
| <b>Bosilovo</b>         | da        | da                       | da                      | da                    | da                  | ne                  |

| Nadležnosti              | Sport | Kultura | Primarna zdravstvena zaštita | Socijalna zaštita | PPZ | Zaštita i spasavanje |
|--------------------------|-------|---------|------------------------------|-------------------|-----|----------------------|
| <b>Veles</b>             | da    | da      | ne                           | da                | da  | da                   |
| <b>Kočani</b>            | da    | da      | ne                           | da                | da  | da                   |
| <b>Bitolj</b>            | da    | da      | ne                           | da                | da  | da                   |
| <b>Gostivar</b>          | da    | da      | ne                           | da                | da  | da                   |
| <b>Strumica</b>          | da    | da      | ne                           | da                | da  | da                   |
| <b>Vasilevo</b>          | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Ilinden</b>           | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Novaci</b>            | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Vrapčište</b>         | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Češinovo-Obleševo</b> | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Čaška</b>             | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Zrnovci</b>           | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Mogila</b>            | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Brvenica</b>          | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |
| <b>Bosilovo</b>          | da/ne | da/ne   | ne                           | ne                | ne  | da                   |

**Tumačenje oznaka u tabeli:**

„da“ nadležnosti se izvršavaju

„ne“ nadležnosti se ne izvršavaju

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

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

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

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

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

## 5. Posebni aspekti

### Upravni kapaciteti opština

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Finansijski kapaciteti opština

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

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

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

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

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

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

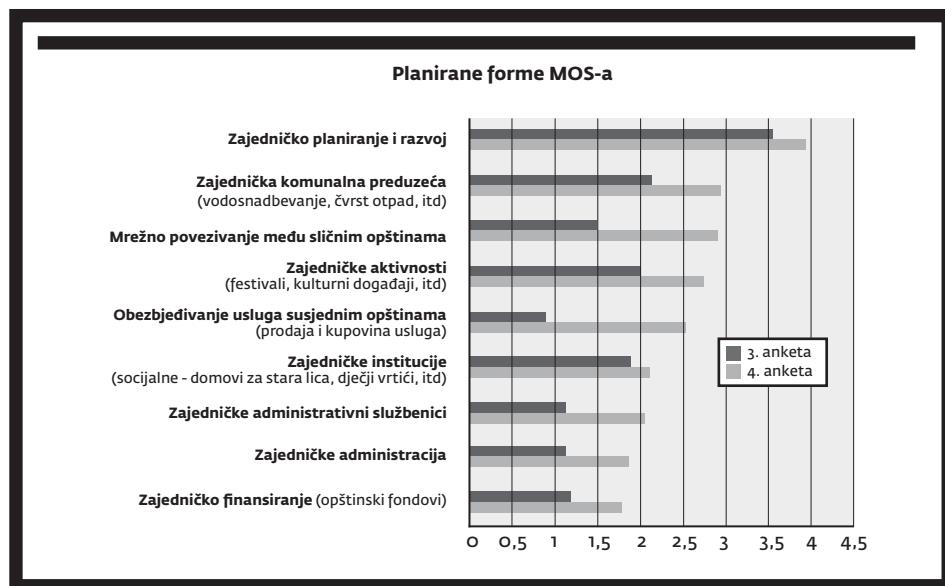
U kontekstu finansijske moći opština u zemlji, pokušaću da napravim komparaciju učešća svih opštinskih budžeta u bruto domaćem proizvodu Republike Makedonije u 2003, 2004, 2005. i 2006. godini. Učešće je izraženo u procentima, a korišćene su informacije Ministarstva za finansije i Državnog zavoda za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

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

## Međuopštinska saradnja

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

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



<sup>3</sup> Istraživanja su sprovedeni Ministarstvo za lokalnu samoupravu i EAR projekat, CARDS

Iz rezultata dobijenih anketama možemo zaključiti da kod opštinskih vlasti postoji spremnost za međuopštinsku saradnju, što je vidljivo i u porastu potrebe za saradnjom u rezultatima treće i četvrte ankete. U oblasti urbanizma (urbanističko i ruralno planiranje) sljedeće opštine imaju saradnju:

| Ime opštine       | Partnerska opština  |
|-------------------|---|
| Brvenica          | Tetovo  |
| Butel             | Čair, Šuto Orizari, Gazi Baba, Čučer Sandevo  |
| Centar Župa       | Mavrovo–Rostuše   |
| Češinovo–Obleševo | Zrnovci, selo Zrnovci   |
| Grad Skoplje      | Deset skopskih opština  |
| Debarca           | Ohrid   |
| Dojran            | Đevdelija   |
| Karbinci          | Štip i opština Karbinci   |
| Kavadarci         | Rosoman   |
| Konče             | Zajednička administracija u oblasti urbanizma i zajednička građevinska inspekcija sa opštinom Radoviš |
| Krivogaštani      | Kruševo   |
| Mogila            | Novaci  |
| Novaci            | Mogila, Bitolj  |
| Novo Selo         | Bosilovo i Vasilevo   |
| Plasnica          | Makedonski Brod   |
| Probištip         | Kočani, Obleševo, Makedonska Kamenica, Kratovo, Kriva Palanka   |
| Rosoman           | Kavadarci   |
| Sopište           | Nema saradnju sa opštinom Kisela Voda kao susjednom opštinom  |
| Staro Nagoričane  | Zajednički inspektor i izvršitelj sa opštinom Rankovce  |
| Vasilevo          | Bosilovo / Novo Selo  |
| Zrnovci           | Češinovo–Obleševo Zajednička služba u dijelu urbanističkog planiranja                                 |

U oblasti sakupljanja opštinskih izvornih prihoda, sljedeće opštine imaju međuopštinsku saradnju:

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

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

| Ime opštine         | Partnerska opština   |
|---------------------|--|
| Berovo              | Pehčevac, Delševa, Vinica, Radoviš   |
| Bitolj              | Mogila, Novaci, Prilep Resen, Kruševo, Demir Hisar, Krivogaštani – Pelagonijski region   |
| Bosilovo            | Novo Selo / Vasilevo / Strumica  |
| Češinovo – Obleševo | Zrnovci, Karbinci, Kočani i Probištip  |
| Drugovo             | Opština Vraneštica   |
| Jegunovce           | Opština Tearce partnerska saradnja za lokalni ekonomski razvoj   |
| Karbinci            | Opština Štip i opština Karbinci  |
| Kavadarci           | Opština Rosoman / Opština Demir Kapija   |
| Kisela Voda         | Sopište – prenesena je dokumentacija u oblasti urbanizma   |
| Konče               | Zajednička kancelarija s opštinom Radoviš  |
| Kratovo             | Razvoj osogovskog regiona je u fazi formiranja i institucionalizacije opština: Kočani, Zrnovci, Češinovo-Obleševo, Probištip, Kratovo, Rankovce i Kriva Palanka, projekat za izgradnju zajedničke deponije sa opštinama: Kratovo, Kumanovo, Lipkovo, Kriva Palanka, Rankovce |
| Kriva Palanka       | Opština Rankovce   |
| Mogila              | Opština Novaci   |
| Novaci              | Prilep, Mogila, Bitolj, Demir Hisar, Kruševo, Resen, Dolneni, Krivogaštani   |
| Novo Selo           | Strumica, Bosilovo, Vasilevo   |
| Ohrid               | Resen, Struga, Prilep, Bitolj  |
| Oslomej             | Zajas  |
| Plasnica            | Drugovo i Vranešnica   |
| Probištip           | 1. Opština Kočani<br>2. Opština Obleševo<br>3. Opština Makedonska Kamenica<br>4. Opština Kratovo<br>5. Opština Kriva Palanka   |
| Radoviš             | Konče, Strumica, Štip, Vasilevo, Bosilovo i drugi iz tog regiona   |

| Ime opštine       | Partnerska opština                                       |
|-------------------|--|
| <b>Rankovce</b>   | Opštine iz Istočnog regiona (osogovskog)                 |
| <b>Resen</b>      | Ka regionalnom razvoju                                   |
| <b>Štip</b>       | Opština Karbinci   |
| <b>Struga</b>     | Ohrid, Kičevo, Debar, Debarca (regionalni razvojni plan) |
| <b>Strumica</b>   | Opština Vasilevo / Opština Novo Selo / Opština Bosilovo  |
| <b>Vasilevo</b>   | Strumica, Novo Selo, Bosilovo                            |
| <b>Vinica</b>     | Kočani, Zrnovci, Berovo, Delčev                          |
| <b>Vraneštica</b> | Opština Drugovo  |
| <b>Zajas</b>      | Opština Oslomej  |
| <b>Zelenikovo</b> | Kisela Voda / Sopište                                    |
| <b>Zrnovci</b>    | Opština Češinovo-Obleševo i Karbinci                     |

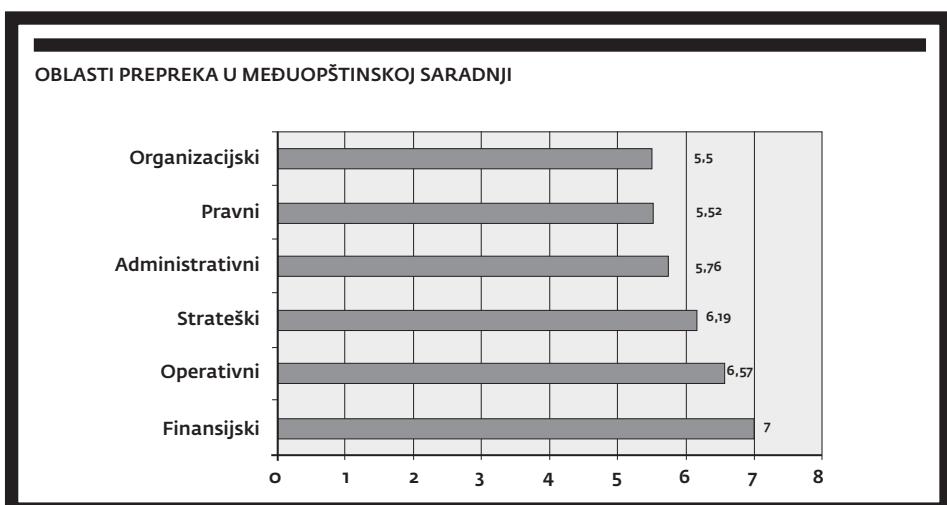
U oblasti komunalnih djelatnosti u međuopštinskoj saradnji, na osnovu anketa došlo se do sljedećih rezultata:

| Ime opštine         | Partnerska opština  |
|---------------------|---|
| <b>Berovo</b>       | Vodosnabdijevanje opštine Pehčevo obezbeđuje se iz regionalnog vodovoda Berovo  |
| <b>Bitolj</b>       | Novaci, Mogila  |
| <b>Bogovinje</b>    | Opština Tetovo, Brvenica, Želino, Tearce i Jogunovce  |
| <b>Čaška</b>        | Opština Veles – Komunalni inspektor   |
| <b>Debar</b>        | Zajednički vodovod sa opština Centar Župa   |
| <b>Demir Kapija</b> | Negotino, Kavadarci, Rosoman  |
| <b>Drugovo</b>      | Opština Kičevo – JP KOMUNALEC   |
| <b>Ilinden</b>      | Javno komunalno preduzeće obezbeđuje usluge za dio opštine Petrovec i opštine Gazi Baba. Za ovu uslugu namjerava se međuopštinska saradnja. |
| <b>Kočani</b>       | Vodosnabdijevanje iz javnog komunalnog preduzeća – Kočani za opštine Češinovo-Obleševo i Zrnovci  |
| <b>Kratovo</b>      | Zajedničko javno preduzeće HS Zletovica za vodosnabdijevanje: Probištip, Kratovo, Štip, Sveti Nikole, Karbinci i Lozovo                     |

| Ime opštine | Partnerska opština   |
|-------------|--|
| Mogila      | Bitolj   |
| Novaci      | Bitolj   |
| Ohrid       | Struga   |
| Oslomej     | Zajas  |
| Petrovec    | Regionalni sistem za vodosnabdijevanje je dizajniran za tri opštine: Petrovec, Gazi Baba i Ilinden |
| Radoviš     | Konče, Strumica, Štip i drugi iz regionala   |
| Struga      | Ohrid – vodosnabdijevanje i kanalizacija   |
| Strumica    | Opština Vasilevo   |
| Tearce      | Tetovo   |
| Veles       | Zajedno sa opština Čaška, realizuju se projekti za izgradnju komunalne infrastrukture              |

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

Iz ove ankete, takođe, možemo definisati i prepreke za međuopštinsku saradnju. Sljedeći grafikon stepenuje prepreke, koje su dijagnostikovale opštine stepenujući ih od 1 do 8.



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

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

---

## Unutrašnja decentralizacija, izbor u okviru opština

---

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

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

Građani iz urbanih odnosno mjesnih zajednica biraju svoje skupštine na način utvrđen statutom opština. Skupština urbane odnosno mjesne zajednice iz redova svojih članova bira predsjednika sa mandatom od četiri godine. Ovim zakonom nije definisan pravni status mjesne samouprave, pa se tako najčešće radi o samoupravi sa neriješenim pravnim statusom. U Makedoniji postoji oko 2.000 mjesnih samouprava, ali one ni izdaleka ne ispunjavaju svoja prava i obaveze zbog nedostatka finansijskih sredstava. Prema dosadašnjem iskustvu gradonačelnici opština nisu prenijeli nadležnosti predsjednicima mjesnih samouprava, što je indikator loše unutrašnje decentralizacije opština. U najvećoj mjeri mjesne samouprave su uključene, prije svega, u pokretanje gradanske inicijative, davanje prijedloga i mišljenja o neposrednom i

svakodnevnom življenju svojih građana i organizovanju njihovih skupova. U ovoj sferi, saradnja lokalnih vlasti sa mjesnom samoupravom je na zadovoljavajućem nivou. Zajednica jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije – ZELS, izradila je priručnik o pravilima rada mjesnih samouprava<sup>4</sup>, koji je poželjno da svaka opština i mjesna samouprava primjeni.

---

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

---

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

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

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

<sup>4</sup> Pogledaj: [www.zels.org.mk](http://www.zels.org.mk)

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

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

|                   | Parlamentarni izbori 1998. | Predsjednički izbori 1999. | Lokalni izbori 2000. | Parlamentarni izbori 2002. |
|-------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------|
| Makedonija        | 69,9%                      | 69,06%                     |                      | 71,8%                      |
|                   | Predsjednički izbori 2004. | Referendum 2004.           | Lokalni izbori 2005. | Parlamentarni izbori 2006. |
| Makedonija        | 53,84%                     | 26,58%                     |                      | 55,98%                     |
| Zemlja Opština    | Lokalni izbori 2000.       | Lokalni izbori 2005.       | Lokalni izbori 2006. | Parlamentarni izbori 2006. |
| Makedonija        |                            |                            |                      | 55,9%                      |
| Veles             | 52,4%                      | 51,8%                      |                      | 53,5%                      |
| Košani            | 62,3%                      | 66,0%                      |                      | 66,5%                      |
| Bitolj            | 49,8%                      | 42,2%                      |                      | 55,2%                      |
| Gostivar          | 51,1%                      | 44,1%                      |                      | 42,9%                      |
| Strumica          | 70,2%                      | 68,7%                      |                      | 66,7%                      |
| Vasilevo          | 61,3%                      | 69,5%                      |                      | 62,4%                      |
| Ilinden           | 68,3%                      | 79,4%                      |                      | 62,8%                      |
| Novaci            | 57,8%                      | 65,2%                      |                      | 56,5%                      |
| Vrapčište         | 35,8%                      | 46,4%                      |                      | 41,5%                      |
| Češinovo Obleševo | 66,7%                      | 79,6%                      |                      | 70,9%                      |
| Čaška             | 65,1%                      | 60,0%                      |                      | 46,9%                      |
| Zrnovci           | 71,1%                      | 65,6%                      |                      | 52,9%                      |
| Mogila            | 52,7%                      | 56,7%                      |                      | 52,1%                      |
| Brvenica          |                            | 62,4%                      |                      | 50,8%                      |
| Bosilovo          |                            | 71,5%                      |                      | 68,1%                      |

## Nacionalni sastav opština i upotreba jezika

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

Pregled nacionalne pripadnosti stanovništva Republike Makedonije po opštinama

| redni broj | opštine       | ukupno    | Makedonci |       | Albanci |       | Turci  |       |
|------------|---------------|-----------|-----------|-------|---------|-------|--------|-------|
|            |               |           | broj      | %     | broj    | %     | broj   | %     |
|            | R. MAKEDONIJA | 2.022.547 | 1.297.981 | 64,18 | 509.083 | 25,17 | 77.959 | 3,85  |
| 1          | Aračinovo     | 11597     | 596       | 5,14  | 10879   | 93,81 | 0      | 0,00  |
| 2          | Berovo        | 13941     | 13335     | 95,65 | 0       | 0,00  | 91     | 0,65  |
| 3          | Bitola        | 95385     | 84616     | 88,71 | 4164    | 4,37  | 1.610  | 1,69  |
| 4          | Bogdanci      | 8707      | 8093      | 92,95 | 2       | 0,02  | 54     | 0,62  |
| 5          | Bosilovo      | 14260     | 13649     | 95,72 | 0       | 0,00  | 495    | 3,47  |
| 6          | Brvenica      | 15855     | 5949      | 37,52 | 9770    | 61,62 | 2      | 0,01  |
| 7          | Valandovo     | 11890     | 9830      | 82,67 | 0       | 0,00  | 1.333  | 11,21 |
| 8          | Vasilevo      | 12122     | 9958      | 82,15 | 0       | 0,00  | 2.095  | 17,28 |
| 9          | Vevčani       | 2433      | 2419      | 99,42 | 3       | 0,12  | 0      | 0,00  |
| 10         | Veles         | 55108     | 46767     | 84,86 | 2299    | 4,17  | 1.724  | 3,13  |
| 11         | Vinica        | 19938     | 18261     | 91,59 | 0       | 0,00  | 272    | 1,36  |
| 12         | Vraneštica    | 1322      | 1033      | 78,14 | 10      | 0,76  | 276    | 20,88 |
| 13         | Vrapčište     | 25399     | 1041      | 4,10  | 21101   | 83,08 | 3.134  | 12,34 |
| 14         | Đevđelija     | 22988     | 22258     | 96,82 | 8       | 0,03  | 31     | 0,13  |
| 15         | Gostivar      | 81042     | 15877     | 19,59 | 54038   | 66,68 | 7.991  | 9,86  |
| 16         | Gradsko       | 3760      | 2924      | 77,77 | 125     | 3,32  | 71     | 1,89  |
| 17         | Debar         | 19542     | 3911      | 20,01 | 11348   | 58,07 | 2.684  | 13,73 |
| 18         | Debarca       | 5507      | 5324      | 96,68 | 153     | 2,78  | 2      | 0,04  |
| 19         | Delčevo       | 17505     | 16637     | 95,04 | 7       | 0,04  | 122    | 0,70  |
| 20         | Demir Kapija  | 4545      | 3997      | 87,94 | 23      | 0,51  | 344    | 7,57  |

**Pregled nacionalne pripadnosti stanovništva Republike Makedonije po opštinama**

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

| redni broj | opštine           | ukupno  | Makedonci |       | Albanci |       | Turci |       |
|------------|-------------------|---------|-----------|-------|---------|-------|-------|-------|
|            |                   |         | broj      | %     | broj    | %     | broj  | %     |
| 21         | Demir Hisar       | 9497    | 9179      | 96,65 | 232     | 2,44  | 35    | 0,37  |
| 22         | Dojran            | 3426    | 2641      | 77,09 | 17      | 0,50  | 402   | 11,73 |
| 23         | Dolneni           | 13568   | 4871      | 35,90 | 3616    | 26,65 | 2.597 | 19,14 |
| 24         | Drugovo           | 3249    | 2784      | 85,69 | 155     | 4,77  | 292   | 8,99  |
| 25         | Želino            | 24.390  | 71        | 0,29  | 24.195  | 99,20 | 2     | 0,01  |
| 26         | Zajas             | 11.605  | 211       | 1,82  | 11.308  | 97,44 | 0     | 0,00  |
| 27         | Zelenikovo        | 4.077   | 2.522     | 61,86 | 1.206   | 29,58 | 1     | 0,02  |
| 28         | Zrnovci           | 3.264   | 3.247     | 99,48 | 0       | 0,00  | 0     | 0,00  |
| 29         | Ilinden           | 15.894  | 13.959    | 87,83 | 352     | 2,21  | 17    | 0,11  |
| 30         | Jegunovce         | 10.790  | 5.963     | 55,26 | 4.642   | 43,02 | 4     | 0,04  |
| 31         | Kavadarci         | 38.741  | 37.499    | 96,79 | 2       | 0,01  | 167   | 0,43  |
| 32         | Bogovinje         | 28.997  | 37        | 0,13  | 27.614  | 95,23 | 1.183 | 4,08  |
| 33         | Karbinci          | 4.012   | 3.200     | 79,76 | 0       | 0,00  | 728   | 18,15 |
| 34         | Kičevo            | 30.138  | 16.140    | 53,55 | 9.202   | 30,53 | 2.430 | 8,06  |
| 35         | Konče             | 3.536   | 3.009     | 85,10 | 0       | 0,00  | 521   | 14,73 |
| 36         | Kočani            | 38.092  | 35.472    | 93,12 | 1       | 0,00  | 315   | 0,83  |
| 37         | Kratovo           | 10.441  | 10.231    | 97,99 | 0       | 0,00  | 8     | 0,08  |
| 38         | Kriva Palanka     | 20.820  | 19.998    | 96,05 | 0       | 0,00  | 2     | 0,01  |
| 39         | Krivoga-štani     | 6.150   | 6.126     | 99,61 | 0       | 0,00  | 0     | 0,00  |
| 40         | Kruševco          | 9.684   | 6.081     | 62,79 | 2.064   | 21,31 | 315   | 3,25  |
| 41         | Kumanovo          | 105.484 | 63.746    | 60,43 | 27.290  | 25,87 | 292   | 0,28  |
| 42         | Lipkovo           | 27.058  | 169       | 0,62  | 26.360  | 97,42 | 0     | 0,00  |
| 43         | Lozovo            | 2.858   | 2.471     | 86,46 | 35      | 1,22  | 157   | 5,49  |
| 44         | Mavrovo i Rostuša | 8.618   | 4.349     | 50,46 | 1.483   | 17,21 | 2680  | 31,10 |
| 45         | M. Kamenica       | 8.110   | 8.055     | 99,32 | 0       | 0,00  | 0     | 0,00  |
| 46         | Makedon-ski Brod  | 7.141   | 6.927     | 97,00 | 0       | 0,00  | 181   | 2,53  |

| Romi  |      | Vlasi |       | Srbi |      | Bošnjaci |       | ostali |      |
|-------|------|-------|-------|------|------|----------|-------|--------|------|
| broj  | %    | broj  | %     | broj | %    | broj     | %     | broj   | %    |
| 11    | 0,12 | 7     | 0,07  | 13   | 0,14 | 2        | 0,02  | 18     | 0,19 |
| 59    | 1,72 | 3     | 0,09  | 277  | 8,09 | 2        | 0,06  | 25     | 0,73 |
| 13    | 0,10 | 0     | 0,00  | 16   | 0,12 | 2.380    | 17,54 | 75     | 0,55 |
| 1     | 0,03 | 0     | 0,00  | 8    | 0,25 | 0        | 0,00  | 9      | 0,28 |
| 0     | 0,00 | 0     | 0,00  | 1    | 0,00 | 5        | 0,02  | 116    | 0,48 |
| 0     | 0,00 | 0     | 0,00  | 6    | 0,05 | 0        | 0,00  | 80     | 0,69 |
| 92    | 2,26 | 1     | 0,02  | 45   | 1,10 | 191      | 4,68  | 19     | 0,47 |
| 0     | 0,00 | 13    | 0,40  | 2    | 0,06 | 0        | 0,00  | 2      | 0,06 |
| 428   | 2,69 | 1     | 0,01  | 912  | 5,74 | 0        | 0,00  | 225    | 1,42 |
| 41    | 0,38 | 0     | 0,00  | 109  | 1,01 | 1        | 0,01  | 30     | 0,28 |
| 679   | 1,75 | 27    | 0,07  | 218  | 0,56 | 4        | 0,01  | 145    | 0,37 |
| 5     | 0,02 | 0     | 0,00  | 1    | 0,00 | 9        | 0,03  | 148    | 0,51 |
| 2     | 0,05 | 54    | 1,35  | 12   | 0,30 | 0        | 0,00  | 16     | 0,40 |
| 1.630 | 5,41 | 76    | 0,25  | 86   | 0,29 | 7        | 0,02  | 567    | 1,88 |
| 0     | 0,00 | 0     | 0,00  | 3    | 0,08 | 0        | 0,00  | 3      | 0,08 |
| 1.951 | 5,12 | 194   | 0,51  | 67   | 0,18 | 2        | 0,01  | 90     | 0,24 |
| 151   | 1,45 | 1     | 0,01  | 33   | 0,32 | 0        | 0,00  | 17     | 0,16 |
| 668   | 3,21 | 3     | 0,01  | 103  | 0,49 | 2        | 0,01  | 44     | 0,21 |
| 8     | 0,13 | 0     | 0,00  | 6    | 0,10 | 0        | 0,00  | 10     | 0,16 |
| 0     | 0,00 | 1.020 | 10,53 | 38   | 0,39 | 137      | 1,41  | 29     | 0,30 |
| 4.256 | 4,03 | 147   | 0,14  | 9062 | 8,59 | 20       | 0,02  | 671    | 0,64 |
| 0     | 0,00 | 1     | 0,00  | 370  | 1,37 | 6        | 0,02  | 152    | 0,56 |
| 0     | 0,00 | 122   | 4,27  | 27   | 0,94 | 34       | 1,19  | 12     | 0,42 |
| 10    | 0,12 | 0     | 0,00  | 6    | 0,07 | 31       | 0,36  | 59     | 0,68 |
| 14    | 0,17 | 0     | 0,00  | 24   | 0,30 | 8        | 0,10  | 9      | 0,11 |
| 3     | 0,04 | 0     | 0,00  | 22   | 0,31 | 1        | 0,01  | 7      | 0,10 |

| redni broj | opštine          | ukupno | Makedonci |       | Albanci |       | Turci |       |
|------------|------------------|--------|-----------|-------|---------|-------|-------|-------|
|            |                  |        | broj      | %     | broj    | %     | broj  | %     |
| 47         | Mogila           | 6.710  | 6.432     | 95,86 | 34      | 0,51  | 229   | 3,41  |
| 48         | Negotino         | 19.212 | 17.768    | 92,48 | 30      | 0,16  | 243   | 1,26  |
| 49         | Novaci           | 3.549  | 3.490     | 98,34 | 21      | 0,59  | 27    | 0,76  |
| 50         | Novo Selo        | 11.567 | 11.509    | 99,50 | 0       | 0,00  | 0     | 0,00  |
| 51         | Oslomej          | 10.420 | 110       | 1,06  | 10.252  | 98,39 | 0     | 0,00  |
| 52         | Ohrid            | 55.749 | 47.344    | 84,92 | 2.962   | 5,31  | 2.268 | 4,07  |
| 53         | Petrovec         | 8.255  | 4.246     | 51,44 | 1.887   | 22,86 | 75    | 0,91  |
| 54         | Pehčevvo         | 5.517  | 4.737     | 85,86 | 0       | 0,00  | 357   | 6,47  |
| 55         | Plasnica         | 4.545  | 34        | 0,75  | 20      | 0,44  | 4.446 | 97,82 |
| 56         | Prilep           | 76.768 | 70.878    | 92,33 | 22      | 0,03  | 917   | 1,19  |
| 57         | Probištip        | 16.193 | 15.977    | 98,67 | 0       | 0,00  | 6     | 0,04  |
| 58         | Radoviš          | 28.244 | 23.752    | 84,10 | 8       | 0,03  | 4.061 | 14,38 |
| 59         | Rankovce         | 4.144  | 4.058     | 97,92 | 0       | 0,00  | 0     | 0,00  |
| 60         | Resen            | 16.825 | 12.798    | 76,07 | 1.536   | 9,13  | 1.797 | 10,68 |
| 61         | Rosoman          | 4.141  | 3.694     | 89,21 | 0       | 0,00  | 0     | 0,00  |
| 62         | Sveti Nikole     | 18.497 | 18.005    | 97,34 | 0       | 0,00  | 81    | 0,44  |
| 63         | Sopište          | 5.656  | 3.404     | 60,18 | 1.942   | 34,34 | 243   | 4,30  |
| 64         | Staro Nagoričane | 4.840  | 3.906     | 80,70 | 1       | 0,02  | 0     | 0,00  |
| 65         | Struga           | 63.376 | 20.336    | 32,09 | 36.029  | 56,85 | 3.628 | 5,72  |
| 66         | Strumica         | 54.676 | 50.258    | 91,92 | 3       | 0,01  | 3.754 | 6,87  |
| 67         | Studeničani      | 17.246 | 309       | 1,79  | 11.793  | 68,38 | 3.285 | 19,05 |
| 68         | Tearce           | 22.454 | 2.739     | 12,20 | 18.950  | 84,39 | 516   | 2,30  |
| 69         | Tetovo           | 86.580 | 20.053    | 23,16 | 60.886  | 70,32 | 1.882 | 2,17  |
| 70         | Centar Župa      | 6.519  | 814       | 12,49 | 454     | 6,96  | 5.226 | 80,17 |
| 71         | Čaška            | 7.673  | 4.395     | 57,28 | 2.703   | 35,23 | 391   | 5,10  |
| 72         | Češinovo         | 7.490  | 7.455     | 99,53 | 0       | 0,00  | 0     | 0,00  |

| Romi  |      | Vlasi |      | Srbi |       | Bošnjaci |       | ostali |      |
|-------|------|-------|------|------|-------|----------|-------|--------|------|
| broj  | %    | broj  | %    | broj | %     | broj     | %     | broj   | %    |
| 6     | 0,09 | 0     | 0,00 | 2    | 0,03  | 0        | 0,00  | 7      | 0,10 |
| 453   | 2,36 | 14    | 0,07 | 627  | 3,26  | 1        | 0,01  | 76     | 0,40 |
| 0     | 0,00 | 1     | 0,03 | 7    | 0,20  | 0        | 0,00  | 3      | 0,08 |
| 3     | 0,03 | 0     | 0,00 | 25   | 0,22  | 2        | 0,02  | 28     | 0,24 |
| 0     | 0,00 | 0     | 0,00 | 0    | 0,00  | 1        | 0,01  | 57     | 0,55 |
| 69    | 0,12 | 323   | 0,58 | 366  | 0,66  | 29       | 0,05  | 2.388  | 4,28 |
| 134   | 1,62 | 0     | 0,00 | 415  | 5,03  | 1.442    | 17,47 | 56     | 0,68 |
| 390   | 7,07 | 2     | 0,04 | 12   | 0,22  | 0        | 0,00  | 19     | 0,34 |
| 0     | 0,00 | 0     | 0,00 | 0    | 0,00  | 0        | 0,00  | 45     | 0,99 |
| 4.433 | 5,77 | 17    | 0,02 | 172  | 0,22  | 86       | 0,11  | 243    | 0,32 |
| 37    | 0,23 | 37    | 0,23 | 89   | 0,55  | 1        | 0,01  | 46     | 0,28 |
| 271   | 0,96 | 26    | 0,09 | 71   | 0,25  | 1        | 0,00  | 54     | 0,19 |
| 57    | 1,38 | 0     | 0,00 | 18   | 0,43  | 0        | 0,00  | 11     | 0,27 |
| 184   | 1,09 | 26    | 0,15 | 74   | 0,44  | 1        | 0,01  | 409    | 2,43 |
| 6     | 0,14 | 0     | 0,00 | 409  | 9,88  | 0        | 0,00  | 32     | 0,77 |
| 72    | 0,39 | 238   | 1,29 | 71   | 0,38  | 1        | 0,01  | 29     | 0,16 |
| 0     | 0,00 | 4     | 0,07 | 32   | 0,57  | 0        | 0,00  | 31     | 0,55 |
| 1     | 0,02 | 0     | 0,00 | 926  | 19,13 | 0        | 0,00  | 6      | 0,12 |
| 116   | 0,18 | 656   | 1,04 | 106  | 0,17  | 103      | 0,16  | 2.402  | 3,79 |
| 147   | 0,27 | 3     | 0,01 | 185  | 0,34  | 6        | 0,01  | 320    | 0,59 |
| 73    | 0,42 | 0     | 0,00 | 14   | 0,08  | 1.662    | 9,64  | 110    | 0,64 |
| 67    | 0,30 | 0     | 0,00 | 14   | 0,06  | 1        | 0,00  | 167    | 0,74 |
| 2.357 | 2,72 | 15    | 0,02 | 604  | 0,70  | 156      | 0,18  | 627    | 0,72 |
| 0     | 0,00 | 0     | 0,00 | 0    | 0,00  | 0        | 0,00  | 25     | 0,38 |
| 0     | 0,00 | 1     | 0,01 | 55   | 0,72  | 67       | 0,87  | 61     | 0,79 |
| 0     | 0,00 | 30    | 0,40 | 4    | 0,05  | 0        | 0,00  | 1      | 0,01 |

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

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

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

U onim opštinama gdje imamo ovakav miješan nacionalni sastav stanovništva, određene odluke u opštinskom savjetu donose se tzv. Badinterovom većinom. Propisi koji se odnose na kulturu, upotrebu jezika i pisma koje koristi manje od 20% građana opštine, utvrđivanje

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

i upotreba grba i zastave opštine, usvaja se većinom glasova prisutnih članova savjeta. Pri tome, mora postojati većina glasova prisutnih članova savjeta koji pripadaju zajednici koja nije većinska u opštini. Za imenovanje ulica, trgova i drugih infrastrukturnih objekta takođe se primjenjuje ovo pravilo. Ovo se primjenjuje i u onim opštinama gdje su Makedonci manjina, pri čemu, da bi odluke bile validne, odbornika Makedonci treba da glasaju za odluke koje se donose Badinterovom većinom u opštinskom savjetu.

## Pokazatelji građanske participacije u donošenju odluka u opštinama

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

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

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

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

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

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

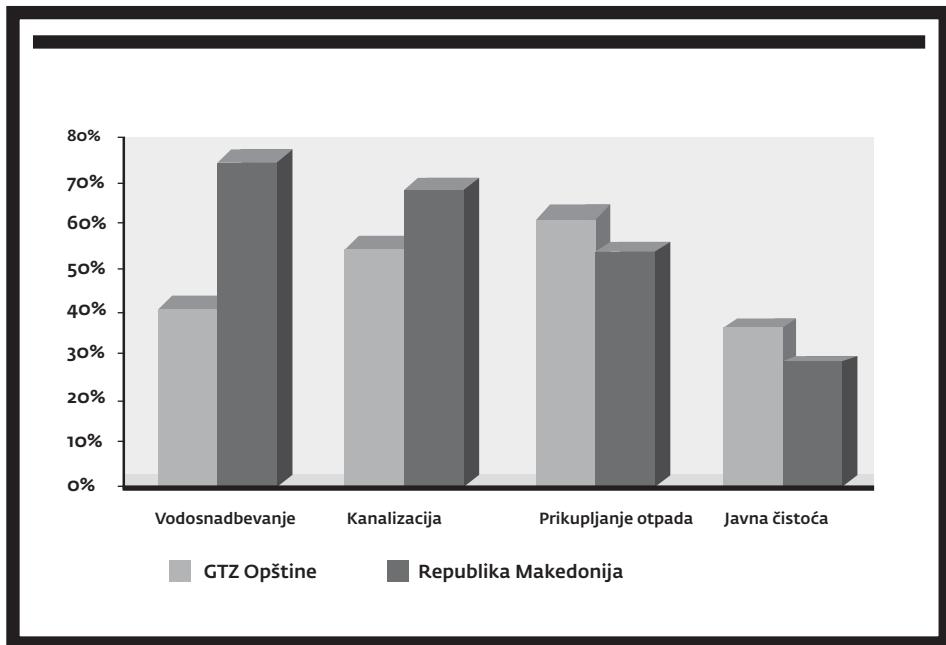
Najčešće upotrebljavani modeli za neposredno učešće građana u procesu odlučivanja su: građanska inicijativa i skup građana. Referendum se ne praktikuje puno u procesu odlučivanja, osim u 2004. godini, kada su se organizovali lokalni referendumi povodom teritorijalne organizacije opština u državi.

## Kvalitet usluga koje lokalne vlasti isporučuju

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

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

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



Zadovoljstvo vodosnabdijevanjem na nivou nacionalnog primjera iznosi 74% zadovoljnih, 12% neopredijeljenih i 14% nezadovoljnih.

U opštinama obuhvaćenim GTZ-ovim programom, javnost je podijeljena na zadovoljne i nezadovoljne. Ovo upućuje na potrebu da se sagleda situacija od opštine do opštine, pojedinačno.

**Tabela**  
**Zadovoljstvo građana komunalnim uslugama.**

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

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

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

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

Varijacije u odgovorima postoje i u drugim opštinskim. U Negotinu (79%) i Kavadarcima (76%) zadovoljstvo uslugama u vezi s kanalizacijom su iznad nacionalnog prosjeka, dok u kontrolnim opštinskim zadovoljstvo je na nivou ukupnog nacionalnog prosjeka (69%). U manjem broju građani su zadovoljni u Kočanima (58%) i Gostivaru (61%), sa procentom ispod nivoa nacionalnog prosjeka.

U pogledu skupljana otpada u opštini Ilinden je najizraženiji procenat zadovoljnih građana (91%), dok su građani u Kočanima najnezadovoljniji. Iznad nacionalnog prosjeka odgovora bilježe se odgovori građana iz Gostivara (56%), Negotina (60%) i Kavdarca (65%). Nivo

zadovoljstva od 53% na nacionalnom nivou određuje relativno niže zadovoljstvo građana iz Skoplja (46%) skupljanjem otpada.

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

## Zaključak

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

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

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

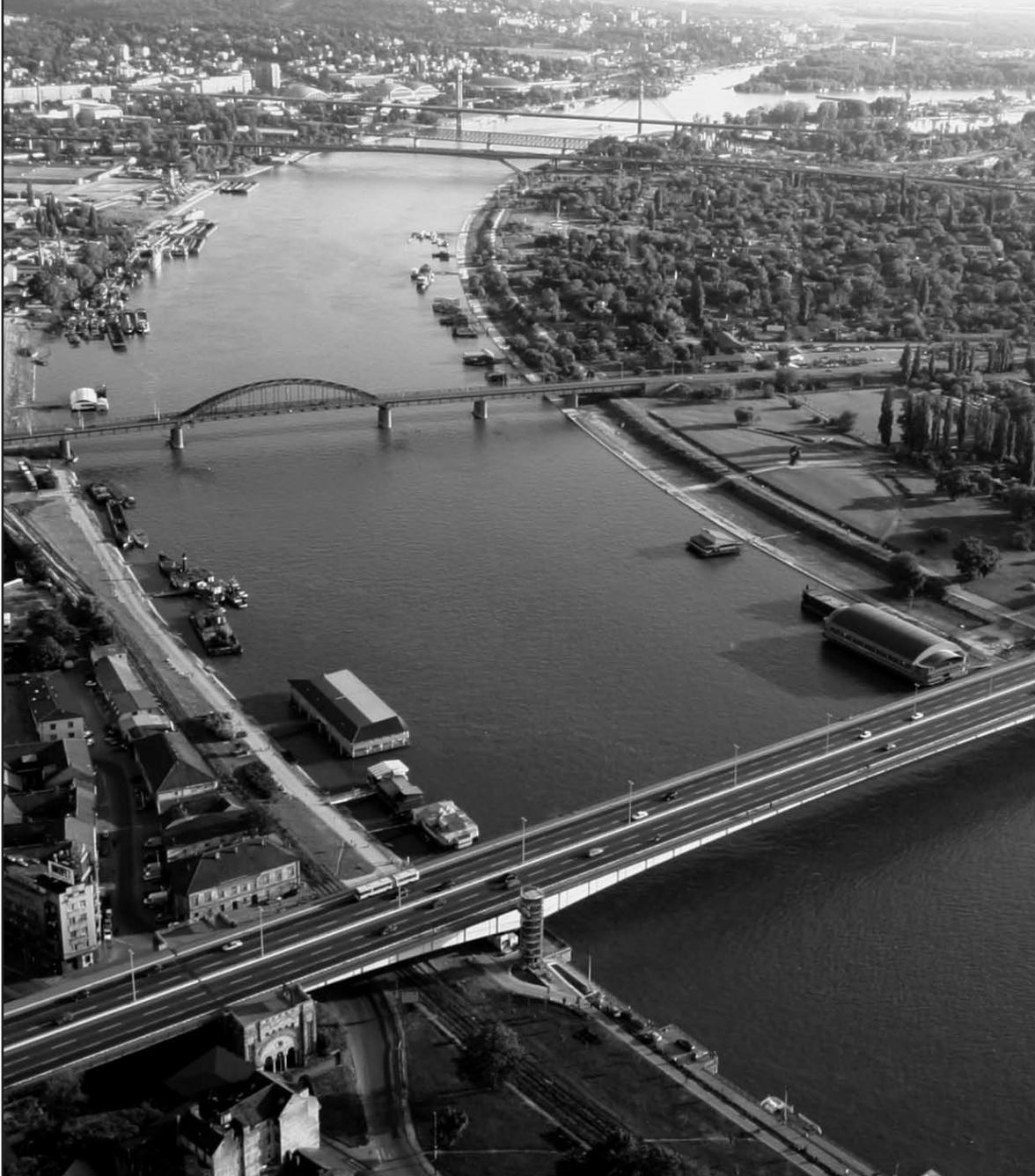
Jedno od mogućih primjenljivih rješenja za ovaj problem je uvođenje obaveznih nadležnosti i fakultativnih nadležnosti. Obavezne nadležnosti moraju sprovesti sve opštine, dok će fakultativne nadležnosti sprovoditi opštine koje imaju finansijske, ljudske i institucionalne mogućnosti za to.

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

Dušan Vasiljević

# NOVI ZAKONSKI OKVIR ZA LOKALNU SAMOUPRAVU U SRBIJI

Lokalna samouprava u Srbiji



## Uvod

Lokalna samouprava u Srbiji je institucija političkog sistema sa najdužom, najbogatijom, ali istovremeno i izrazito neravnomernom tradicijom. Donekle je paradoksalan podatak da je period najveće samostalnosti lokalne samouprave u toku te bogate tradicije – vreme turske uprave kada je lokalna samouprava, u gotovo potpunom odsustvu turskih vlasti izvan većih gradova, obavljala brojne upravne, sudske i policijske poslove i štitila i predstavljala narod pred turskim vlastima<sup>1</sup>.

Međutim, odmah nakon uspostavljanja organa vlasti izniklih iz oslobođilačkih ustanaka početkom 19. veka, autonomija u odnosu na tursku vlast ne traži se više u snažnoj lokalnoj samoupravi već, naprotiv, u jakoj središnjoj vlasti. Od ovog vremena, razvoj lokalne samouprave naglašeno osciluje između perioda centralizacije, pokretanih pre svega osećajem ugroženosti sistema vlasti, i perioda decentralizacije, koji su karakteristični za vremena kada se centralna vlast oseća dovoljno sigurnom da deo svoje vlasti podari lokalnoj samoupravi. Već prvi zakon koji uređuje lokalnu samoupravu (Zakon o ustrojstvu opština iz 1839. godine) ustanovljava dosta široke nadležnosti gradova i opština, ali ih i stavlja pod kontrolu sreskih i okružnih načelnika.

Da ne idemo u dalju prošlost, tokom osamdesetih godina prošlog veka opštine su uživale takav nivo autonomnosti u odnosu na više nivoe vlasti da se taj period često označava kao doba izrazite feudalizacije sistema vlasti, a na njega se i danas ukazuje kada se iznose rezerve prema predlozima za decentralizaciju. Devedesete godine su, kao i u većini drugih zemalja u okruženju, donele izrazitu centralizaciju vlasti. To je u manjoj meri bio odgovor na preteranu decentralizaciju u prethodnom periodu, a u većoj odgovor na osećaj ugroženosti „unutrašnjim i spoljnim pretnjama“. Gradovi i opštine su iz devedesetih godina izašle sa bitno smanjenim obimom nadležnosti, bez svoje imovine i bez ijednog značajnog izvornog prihoda.

Devedesete godine imaju još jedan važan legat – Miloševićev monopol vlasti počeo je da se kruni najpre na nivou lokalne samouprave. Tako se dogodilo da su, počev od 1996. godine, u lokalnoj samoupravi prva iskustva u upravljanju javnim sektorom sticali tadašnji opozicioni pravci, a kasniji najviši nosioci vlasti na centralnom nivou. Verovatno su zahvaljujući i tome petooktobarske promene i dolazak lokalnih lidera na vlast na nivou Republike udahnuli novi život u sistem lokalne samouprave u Srbiji.

Etapa u razvoju lokalne samouprave posle 5. oktobra obeležena je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi u februaru 2002. godine, odnosno uvođenjem principa horizontalne podele vlasti na lokalnom nivou, kao i donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2006. godine, kojim je finansijski položaj gradova i opština značajno unapređen.

<sup>1</sup> Bogoljub Milosavljević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2005, str. 52.

Pravni okvir u kome će lokalna samouprava tek početi da funkcioniše u narednom periodu postavljen je novim Ustavom<sup>2</sup> (proglašen u novembru 2006. godine) i usvajanjem paketa zakona u decembru 2007. godine: Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o teritorijalnoj organizaciji, Zakona o glavnom gradu i Zakona o lokalnim izborima<sup>3</sup>. Od prethodno važećih zakona koji su sistemski uređivali ovu oblast, na snazi je ostao samo Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

## Osnovne karakteristike lokalne samouprave u Republici Srbiji

Verovatno najvažnija karakteristika lokalne samouprave u Srbiji jeste veličina gradova i opština kao jedinica lokalne samouprave. Sa 145 jedinica lokalne samouprave na oko 7,5 miliona stanovnika, odnosno prosekom od preko 50.000 stanovnika po opštini, jedinice lokalne samouprave u Srbiji su među najvećima u Evropi<sup>4</sup>. Prosečna jedinica lokalne samouprave u Srbiji sa oko 610 kvadratnih kilometara površine takođe spada među najveće u Evropi.

Posledice ovakvog stanja su višestruke. Najpre, pravilo da je lokalna vlast blizu građanima, u Srbiji – u kojoj gotovo polovina stanovništva živi u jedinicama lokalne samouprave sa više od 100.000 stanovnika – važi manje nego u većini drugih zemalja. To, naravno, utiče i na manju raširenost oblika neposredne demokratije na nivou lokalne samouprave.

| Broj jedinica lokalne samouprave prema broju stanovnika |    |
|---|----|
| Do 10.000   | 6  |
| 10.001-20.000   | 49 |
| 20.001-30.000   | 29 |
| 30.001-50.000   | 28 |
| 50.001-70.000   | 11 |
| 70.001-100.000  | 9  |
| Preko 100.000   | 13 |

**Tabela 1**

2 Sl. glasnik Republike Srbije, br. 83/06.

3 Svi objavljeni u Sl. glasniku Republike Srbije, br. 129/07.

4 Ovaj i drugi podaci, ukoliko izričito nije drugačije rečeno, ne odnose se na Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohiju u kojoj se lokalna samouprava nezavisno izgrađuje pod upravom UNMIK-a.

Druga posledica je da su kapaciteti lokalne samouprave na višem nivou nego što je to slučaj u drugim zemljama sličnog nivoa razvijenosti, u kojima su jedinice lokalne samouprave znatno usitnjene.

Ta posledica je rezultat još jedne važne karakteristike sistema lokalne samouprave u Srbiji koja nije direktno vezana za lokalne, već za regionalne vlasti – tačnije za njihovo odsustvo. U Srbiji ne postoje regioni niti neki drugi nivo organizovanja javnih vlasti između lokalne samouprave i Republike. Ne sme nas zbuniti to što postoje administrativni okruzi, budući da oni predstavljaju dekoncentrisane oblike republičkih organa, koji imaju izuzetno malo nadležnosti. Zahvaljujući odsustvu regionalnih vlasti, mnoštvo nadležnosti (od snabdevanja vodom i uklanjanja čvrstog otpada do promovisanja ekonomskog razvoja i borbe protiv nezaposlenosti), za koje su u drugim zemljama zaduženi ili neki međuopštinski entiteti ili viši nivoi vlasti, u Srbiji vrši gotovo isključivo svaka jedinica lokalna samouprave za svoju teritoriju.

Monotipnost je sledeća važna karakteristika sistema lokalne samouprave u Srbiji. Donedavno su nadležnosti i struktura organa bili jednaki i za opštine i za gradove, tako da nije postojala bitna razlika čak ni među najmanjim gradovima i najvećim opštinama. Jedna od posledica tog načela bila je situacija da se pri razmatranju mogućnosti za dalju decentralizaciju u pojedinih oblastima po pravilu polazilo od pitanja da li će opštine sa najmanjim kapacitetima biti u stanju da sprovedu tu nadležnost. Neki manji pomaci su načinjeni sektorskim zakonima (na primer, gradovima su preneta osnivačka prava za kliničke centre). Mogućnosti za širu primenu načela da nadležnosti treba prenosi u zavisnosti od kapaciteta jedinica lokalne samouprave stvorene su donošenjem Zakona o glavnom gradu i povećanjem broja gradova sa 4 na 23, prema odredbama novog Zakona o teritorijalnoj organizaciji. Ove izmene treba da olakšaju sledeći talas decentralizacije, koji bi trebalo da prenese nove nadležnosti jedinicama lokalne samouprave sa statusom grada. Time bismo se približili modelu decentralizacije u više brzina, pri čemu bi najpre neke nove nadležnosti bile prenete gradovima, a tek kasnije možda i opštinama.

**Tabela 2**

|   |           |
|---|-----------|
| Ukupan broj stanovnika u Srbiji             | 7.498.001 |
| Broj stanovnika u gradovima                 | 4.302.863 |
| Broj stanovnika u opštinama                 | 3.195.138 |
| Procenat stanovništva koji živi u gradovima | 57%       |
| Procenat stanovništva koji živi u opštinama | 43%       |

Još jedna karakteristika lokalne samouprave u Republici Srbiji na kojoj se treba zadržati na ovom mestu jeste da javno mnjenje o njoj, u najmanju ruku, nije izrazito pozitivno. Prema jednom istraživanju iz juna 2006. godine<sup>5</sup>, upitani kojim institucijama veruju, građani na prva mesta stavlju predsednika Republike i Vojsku Srbije, dok su lokalna samouprava i pravosuđe bili na začelju, iza Vlade, Narodne skupštine, pa i policije. I po stepenu percepcije korupcije i zloupotrebe vlasti u različitim institucijama, lokalna samouprava je, prema istom istraživanju, bolje stajala samo u odnosu na pravosuđe.

Nešto su pozitivniji nalazi istraživanja iz januara 2006. godine<sup>6</sup>, prema kome puno ili delimično poverenje u predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, ima 48% građana, dok je u slučaju skupštine opštine to 43%. U predsednika opštine nema, ili ima malo poverenja 34% građana. Nešto veći procenat građana nema, ili ima malo poverenja u skupštinu opštine (36%). Poređenja radi, u savet mesne zajednice puno ili delimično poverenje ima 33% građana, a čak 29% nema, ili ima malo poverenja, dok je u slučaju predsednika saveta mesne zajednice odnos poverenja i nepoverenja 36 prema 27%.

Ovi rezultati vode do dva korisna zaključka. Najpre, veće poverenje građana u predsednika opštine nego u skupštinu opštine, kao i veće poverenje u predsednika mesne zajednice nego u savet mesne zajednice govori da personalizacija lokalne samouprave ima pozitivne efekte na nivo poverenja građana. Drugi zaključak je da je, iako građani imaju loše mišljenje o stanju lokalne samouprave u zemlji, nivo njihovog poverenja u svoju lokalnu samoupravu na relativno zadovoljavajućem nivou. Ovo je u skladu sa odavno uočenom tendencijom da građani po pravilu imaju veoma loše mišljenje o stanju školstva u zemlji, ali učiteljicu svoga deteta ocenjuju visokim ocenama.

---

## Ustavni položaj lokalne samouprave

---

Već u prvom delu Ustava Republike Srbije, koji nosi naslov Načela Ustava, sadržana je odredba prema kojoj je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu<sup>7</sup>. Za svaku je pohvalu to što je lokalna samouprava definisana kao pravo građana, a posebno je priyatno iznenadenje da se to pravo građana postulira kao ograničenje državne vlasti, s obzirom na to da ni jedno ni drugo bilo slučaj u Ustavu iz 1990. godine.

5 Poverenje građana u političke procese i institucije, Transparentnost Srbije i Vestminsterska fondacija za demokratiju, jun 2006.

6 Korak ka građanima – vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Beograd, 2006, str. 41.

7 Ustav Republike Srbije, član 12, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 83/06.

Novi Ustav čini i korak dalje u razgraničenju nadležnosti lokalne samouprave, pa tako prvi stav člana 177. glasi: „Jedinice lokalne samouprave nadležne su u pitanjima koja se, na svrshodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrshodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija“. Od ove odredbe ipak ne treba očekivati da bude velika garancija obima poslova gradova i opština, budući da se već u drugom stavu istog člana Ustava kaže: „Koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja određuje se zakonom.“

Dve su najvažnije novine koje novi Ustav donosi u sistem lokalne samouprave. Prvo, Ustavom se predviđa da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine, a da se izbor izvršnih organa gradova i grada Beograda uređuje zakonom. Ovim je na dosta neobičan način ratrešena dilema da li će se predsednici opština i dalje birati na neposrednim izborima ili ne (taj sistem je u Srbiji bio na snazi manje od četiri godine: od 2004. do 2008. godine). Izabrano rešenje nije neobično samo po sebi jer neposredan izbor gradonačelnika još uvek nije dominantna forma u zemljama razvijene demokratije. Jeste neobično da jedna zemљa koja je imala neposredne izbore za predsednike opština i gradonačelnike prelazi na sistem izbora predsednika opštine u skupštini opštine, iako je trend u Evropi upravo obrnut. Još je neobičnije da se način izbora predsednika opštine čvrsto definiše u ustavu neke zemlje. Svaka inicijativa da se to promeni moraće da se suoči sa složenom procedurom promene Ustava. Nije velika tajna da je ovakvo rešenje deo političke nagodbe najznačajnijih političkih stranaka, u kojoj je preovladala procena da nad predsednicima opština koje su izabrale skupštine opština stranke imaju mnogo veći stepen kontrole nego nad onima koji su mandat dobili od građana na neposrednim izborima. Ovo je dodatno potvrđeno jednom naizgled bezazlenom odredbom člana 180. Ustava, prema kojoj se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom. Ova odredba Ustava teško da može da se sprovede u život bez neke vrste proporcionalnog izbornog sistema. Kako ćemo kasnije videti, upravo je to učinjeno naknadnim donošenjem Zakona o lokalnim izborima. Ukipajući neposredne izbore za predsednike opština i utirući put za proporcionalne izbore za skupštine opština, novi Ustav je obezbedio uslove za nivo dominacije političkih stranaka nad lokalnom samoupravom koji je gotovo bez presedana.

Druga važna novina koju je doneo Ustav jeste kategorija imovine lokalne samouprave, koja do tada nije postojala u ustavnom sistemu Srbije. Sva imovina koju koriste jedinice lokalne samouprave u svojini je Republice Srbije, a opštine i gradovi imaju samo pravo korišćenja. Svojina lokalne samouprave i dalje ne postoji u praksi, budući da zakoni koji treba da definisu šta je to imovina lokalne samouprave i koji obim prava lokalna samouprava ima na različitim vrstama imovine tek treba da budu doneti.

## Lokalna samouprava i Republika

Ustav postulira da pravo građana na lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa niz situacija u kojima je dozvoljeno da Republika interveniše u poslove lokalne samouprave, kao i različite instrumente za to intervenisanje.

Vlada je dužna da obustavi od izvršenja opšti akt jedinice lokalne samouprave za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu. Ovo rešenje o obustavi od izvršenja prestaje da važi ako Vlada u roku od pet dana od objavljivanja rešenja ne pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti tog akta. Alternativni postupak, u slučaju da nadležno ministarstvo (ili nadležni organ autonomne pokrajine) smatra da opšti akt nije u saglasnosti sa ustavom ili zakonom, jeste pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, bez prethodnog obustavljanja od izvršenja tog akta.

Republička Vlada može obustaviti od izvršenja opšti akt jedinice lokalne samouprave i ako on nije u saglasnosti sa njenim statutom, nakon što joj prethodno ukaže na to, a do odluke Vrhovnog suda koja se donosi u postupku koji je pokrenula Vlada. Samo ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave može ukinuti ili poništiti pojedinačni akt lokalne samouprave protiv koga nije obezbeđena sudska zaštita, ukoliko nije u saglasnosti sa zakonom ili drugim propisom, ili opštim aktom jedinice lokalne samouprave, ali tek ako lokalna samouprava u roku od najmanje mesec dana ne postupi po predlogu ministarstva da taj akt sama poništi ili ukine.

U prethodnom periodu jedan od najvažnijih instrumenata Republike bilo je široko zloupotrebljavano pravo raspuštanja skupštine opštine. Iako ne postoji precizna statistika o korišćenju ovlašćenja za raspuštanje skupština opština, poznato je da se tokom devedesetih godina ovo pravo koristilo veoma široko, često na osnovu procene da skupština opštine ne postupa u interesu građana. Naravno, to je pre svega bilo sredstvo za obračun sa opštinama u kojima su lokalne vlasti bile suprotstavljene republičkim. Zakoni o lokalnoj samoupravi iz 2002. i 2007. godine sadrže mnogo užu definiciju, prema kojoj republička Vlada može da raspusti skupštinu opštine ako: a) skupština ne zaseda duže od tri meseca, b) ako ne izabere predsednika opštine i opštinsko veće u roku od mesec dana od dana konstituisanja skupštine jedinice lokalne samouprave ili od dana njihovog razrešenja, odnosno podnošenja ostavke i c) ako ne doneše statut ili budžet u roku koji je utvrđen zakonom. I u periodu nakon 2002. godine, Vlada je doista arbitrazno sprovodila pravo raspuštanja skupštine opštine, i to tako što se gledalo kroz prste i odlagalo raspuštanje skupština u opštinama u kojima je stranačka struktura vlasti na lokalnom nivou odslikavala strukturu republičkog nivoa, dok se spremno koristila prva prilika da se raspusti skupština opštine u kojoj to nije bio slučaj.

U slučaju da se skupština opštine raspusti, predsednik Narodne skupštine raspisuje izbore za odbornike u roku od dva meseca od stupanja na snagu odluke o raspuštanju skupštine jedinice

lokalne samouprave, a Vlada imenuje privremeni organ sastavljen od predsednika i četiri člana. Budući da se izbori održavaju 45 do 90 dana od dana raspisivanja, privremeni organ može da obavlja svu vlast u opštini u periodu do pet meseci.

Dok novi Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži odredbu prema kojoj Vlada imenuje članove privremenog organa vodeći računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine jedinice lokalne samouprave, te odredbe u prethodnoj verziji tog zakona nije bilo, pa je praksa bila da stranački sastav privremenog organa nema nikakve veze sa sastavom raspuštene skupštine, već verno preslikava političku strukturu republičke Vlade. Upravo zahvaljujući tome, nije se retko dešavalo da prvi akt privremenog organa bude da izvrši smenu i postavi stranački lojalna rukovodstava u svim organima, preduzećima i ustanovama čiji je osnivač lokalna samouprava i tako, bez značajnijeg uticaja u biračkom telu opštine, ostvari punu kontrolu nad najznačajnijim resursima lokalnih vlasti.

## Oblici lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi, sledeći odredbe Ustava, utvrđuje opštine, gradove i grad Beograd kao jedinice lokalne samouprave. Za razliku od prethodnog Zakona o lokalnoj samoupravi (iz 2002. godine<sup>8</sup>), novi zakon definiše opštinu i grad. Tako je opština „osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, koja je sposobna da preko svojih organa samostalno vrši sva prava i dužnosti iz svoje nadležnosti i koja ima najmanje 10.000 stanovnika<sup>9</sup>, a grad je „jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika. ...Teritorija za koju se obrazuje grad, predstavlja prirodnu geografsku celinu, ekonomski povezan prostor koji poseduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima sa sedištem grada kao gravitacionim centrom.“<sup>10</sup>

Međutim, jedini čvrsti kriterijumi definisani ovim odredbama (najmanje 10.000 stanovnika za status opštine, odnosno 100.000 za status grada) relativizovani su istim ovim članovima u kojima se dodaje da status opštine, odnosno grada, mogu steći i teritorijalne jedinice sa manjim brojem stanovnika kada za to postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi. Da ovo nije samo teorijska mogućnost, potvrđuje Zakon o teritorijalnoj organizaciji, prema kome od 122 opštine, šest ima manje od 10.000 stanovnika (Crna Trava ima samo nešto više od 2.500 stanovnika). Od 22 grada (ne računajući Beograd) čak 10 ima manje od 100.000 stanovnika. Interesantno je i da je Zaječar sa oko 65.000 stanovnika dobio status grada, a nisu

<sup>8</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 9/02, 33/04, 135/04 i 62/06 - dr. zakon.

<sup>9</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 129/07, član 18.

<sup>10</sup> Ibid., član 23.

ga dobili Stara Pazova i Kikinda sa preko 67.000 stanovnika. Osim toga, od 24 okružna sedišta, četiri nisu dobila status grada (Kikinda, Pirot, Bor i Prokuplje). S druge strane, status grada su dobile dve opštine koje nisu sedišta okruga: Lozница i Novi Pazar.

**Tabela 3**

**Broj stanovnika u gradovima**

Izvor: Popis iz 2002. godine, *Opštine u Srbiji 2006.*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2007.

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>Beograd</b>           | 1.576.124 |
| <b>Novi Sad</b>          | 299.294   |
| <b>Niš</b>               | 250.518   |
| <b>Kragujevac</b>        | 175.802   |
| <b>Leskovac</b>          | 156.252   |
| <b>Subotica</b>          | 148.401   |
| <b>Zrenjanin</b>         | 132.051   |
| <b>Kruševac</b>          | 131.368   |
| <b>Pančevo</b>           | 127.162   |
| <b>Šabac</b>             | 122.893   |
| <b>Kraljevo</b>          | 121.707   |
| <b>Čačak</b>             | 117.072   |
| <b>Smederevo</b>         | 109.809   |
| <b>Sombor</b>            | 97.263    |
| <b>Valjevo</b>           | 96.761    |
| <b>Vranje</b>            | 87.288    |
| <b>Lozница</b>           | 86.413    |
| <b>Sremska Mitrovica</b> | 85.902    |
| <b>Novi Pazar</b>        | 85.996    |
| <b>Užice</b>             | 83.022    |
| <b>Požarevac</b>         | 74.902    |
| <b>Jagodina</b>          | 70.894    |
| <b>Zaječar</b>           | 65.969    |

Grad Beograd ima poseban položaj utvrđen Ustavom. Takav položaj je potvrđen i donošenjem Zakona o glavnem gradu. Grad Beograd je jedina jedinica lokalne samouprave koja ima obavezu da na svojoj teritoriji obrazuje gradske opštine. Do donošenja novog Ustava i paketa zakona iz oblasti lokalne samouprave, gradovi, kojih je bilo samo četiri, bili su definisani kao jedinice lokalne samouprave koje na svojoj teritoriji imaju najmanje dve gradske opštine. Tako grad Beograd na svojoj teritoriji ima 17 gradskih opština, grad Niš i grad Kragujevac po pet, a Novi Sad i dalje svoje dve gradske opštine ima samo na papiru.

Gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave, što znači da se na njih ne odnose prava i obaveze utvrđene *Zakonom o lokalnoj samoupravi*. Gradovi mogu statutima osnivati i ukidati gradske opštine, dodeljivati i oduzimati im nadležnosti i utvrđivati strukturu njihovih organa po svom nahodenju. Tako gradske opštine u Beogradu imaju strukturu organa sličnu onoj koja postoji i na nivou grada Beograda, dok gradske opštine u Nišu nemaju skupštinu opštine, već savet gradske opštine. I u pogledu nadležnosti vlada šarolikost, i to ne samo među gradskim opštinama u različitim gradovima, već i među gradskim opštinama u Beogradu, gde takozvane prigradske opštine imaju znatno šire nadležnosti (naročito u oblasti komunalnih usluga) od opština koje su deo gradskog jezgra.

U određenom smislu, i mesne zajednice imaju viši nivo zakonske zaštite od gradskih opština, jer se za obrazovanje i ukidanje mesne samouprave traži prethodno pribavljanje mišljenja građana i zato što odluku o tome skupština jedinice lokalne samouprave donosi većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Što se gradskih opština tiče, zakon u potpunosti ostavlja statutima gradova da uredi način osnivanja i ukidanja gradskih opština; štaviše, gradovi, osim grada Beograda, mogu da odluče da nemaju nijednu gradsku opštinu na svojoj teritoriji.

Iako o tome nema pouzdanih podataka, procenjuje se da u Srbiji postoji oko 4.000 mesnih zajednica, od kojih neke imaju i blizu 10.000 stanovnika. Nisu retke opštine na čijoj teritoriji postoji preko 30 mesnih zajednica. Na teritoriji Leskovca (donedavno opština, a sada grad sa 156.000 stanovnika) postoje 144 naseljena mesta i 137 mesnih zajednica. Dok su mesne zajednice oblici mesne samouprave u selima, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da se u gradovima, osim mesnih zajednica, mogu obrazovati i drugi oblici mesne samouprave (kvartovi, rejoni, četvrti i sl.). Dok je osnivanje nekog oblika mesne samouprave u selima obavezno, u gradskim naseljima je to samo mogućnost.

Što se poslova mesne samouprave tiče, važi načelo da su oni definisani odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave, uz mogućnost da se pojedini poslovi prenesu samo određenim, a ne i svim jedinicama mesne samouprave.

## Struktura i izbori za organe lokalne samouprave

Prethodni Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, prema kome će organi lokalne samouprave funkcionišati sve do lokalnih izbora u maju 2008. godine, uveo je sistem horizontalne podele vlasti na lokalnom nivou. U ovom sistemu je nosilac „zakonodavne“ vlasti, odnosno predstavničko telo bila skupština opštine, a izvršne predsednik opštine, pri čemu su i skupština i predsednik imali legitimitet stičen na neposrednim izborima. Iako je princip podele vlasti bio donekle zamagljen uvođenjem opštinskog veća kao organa koji pomaže predsedniku a u nekim elementima i deli izvršnu vlast sa njim, takva struktura organa lokalne samouprave imala je niz pozitivnih efekata. Kandidati za predsednike opština su morali građanima da predstave svoje programe, a mandat su dobijali po pravilu oni koji su uživali znatan ugled u svojim sredinama. Kao inokosni izvršni ogran, predsednik opštine je znatno operativniji nego što je u prethodnom sistemu bio izvršni odbor. Pošto mnogo manje zavisi od skupštine opštine, predsednik ima i veću autonomiju da se odupre pretenzijama političkih stranaka.

Neposredni izbori za predsednike opština i princip podele vlasti imali su i negativne efekte, i to u opštinama koje su zapale u stanje blokade kada predsednik opštine i većina u skupštini opštine – budući da su iz različitih političkih opcija – nisu mogli da se dogovore o funkcionisanju opštine. Ovi slučajevi su iskorишćeni kao opravdanje da se napusti opredeljenje za neposredne izbore predsednika opštine i pre nego što je istekao mandat prvim predsednicima opština izabranim neposredno. Kako je već pomenuto, za predsednike opština je ovo učinjeno Ustavom, dok su za gradove neposredni izbori gradonačelnika, iako Ustavom dozvoljeni, ukinuti *Zakonom o lokalnoj samoupravi* u korist izbora predsednika opština u skupštini grada.

Dakle, struktura organa predviđena *Zakonom o lokalnoj samoupravi* koji je donet u decembru 2007. godine, a koja će biti primenjena tek nakon narednih lokalnih izbora koji su raspisani za maj 2008. godine, izgleda ovako: skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava. U slučaju gradova, odnosno grada Beograda, organi su skupština grada, gradonačelnik, gradsko veće i gradska uprava.

### Skupština opštine

Skupštinu opštine čine odbornici koji se biraju na četiri godine i čiji broj ne može biti manji od 19, niti veći od 75. U slučaju gradova, broj odbornika ne sme biti veći od 90, a Zakon o glavnom gradu utvrđuje da u Skupštini grada Beograda može da bude 110 odbornika. Odbornici između sebe biraju predsednika skupštine opštine, koji organizuje rad skupštine, saziva sednice i predsedava im. Skupština opštine bira i zamenika predsednika skupštine opštine. Skupština opštine o najvećem broju pitanja odlučuje većinom glasova prisutnih odbornika, pod uslovom da je prisutna najmanje polovina ukupnog broja odbornika; većina ukupnog broja odbornika

predviđena je za donošenje odluka o statutu opštine, budžetu, urbanističkim planovima, izboru predsednika skupštine opštine, predsednika opštine, zamenika predsednika opštine, članova opštinskog veća, o obrazovanju i ukidanju mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave, kao i o delokrugu, sastavu, izboru članova i načinu rada saveta za međunacionalne odnose.

Izvršna vlast u opštini podeljena je između predsednika opštine i opštinskog veća.

### **Predsednik opštine**

Predsednika opštine bira skupština opštine, iz reda odbornika, na vreme od četiri godine. On se bira na predlog predsednika skupštine opštine, a za izbor je potrebna većina ukupnog broja odbornika. Kandidat za predsednika opštine predlaže kanidata za zamenika predsednika opštine, a obojici danom izbora prestaje mandat odbornika.

Predsednik opštine:

- 1) predstavlja i zastupa opštinu;
- 2) predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje skupština;
- 3) naređuje izvršenje budžeta;
- 4) usmerava i usklađuje rad opštinske uprave;
- 5) donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen zakonom, statutom ili odlukom skupštine;
- 6) vrši i druge poslove utvrđene statutom i drugim aktima opštine.

### **Opštinsko veće**

Opštinsko veće čine predsednik opštine, zamenik predsednika opštine i određen broj članova kojih ne može biti više od 11. Članove opštinskog veća bira skupština opštine na predlog kandidata za predsednika opštine. Iz ovoga se već naslućuje neuobičajeno rešenje da se predsednik opštine, zamenik predsednika i opštinsko veće biraju istovremeno.

Opštinsko veće:

- 1) predlaže statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi skupština;
- 2) neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine;
- 3) donosi odluku o privremenom finansiranju u slučaju da skupština opštine ne doneše budžet pre početka fiskalne godine;
- 4) vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštlim aktom ili odlukom koje donosi skupština opštine;

- 5) rešava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine;
- 6) stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Republike, odnosno autonomne pokrajine;
- 7) postavlja i razrešava načelnika opštinske uprave, odnosno načelnike uprava za pojedine oblasti.

Najvažniji instrumenti uticaja predsednika opštine na opštinsko veće, pored činjenice da i predsednika i veće bira ista skupštinska većina, jesu to što on saziva i vodi sednica veća i ima ovlašćenje da obustavi primenu odluke opštinskog veća za koju smatra da nije saglasna zakonu. Osim toga, predsednik opštine je taj koji je ovlašćen da predstavlja opštinsko veće. I na kraju, razrešenjem predsednika opštine prestaje mandat ne samo zamenika predsednika opštine, već i opštinskog veća.

### **Opštinska uprava**

Donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi opštinskoj upravi je vraćen status organa lokalne samouprave koji je izgubila 2002. godine. Opštinskom upravom rukovodi načelnik koga postavlja opštinsko veće na rok od pet godina. Upadljiva je razlika između dužine mandata skupštine opštine i predsednika opštine (četiri godine) u odnosu na mandat načelnika uprave. Time je pokazana namera zakonodavca da se pozicija načelnika uprave, kao prvog stručnjaka u opštinskoj službi, zaštiti od prakse da u svakom novom sazivu vladajuća većina postavlja sebi lojalnog načelnika opštinske uprave. Ovo opredeljenje je pojačano odredbom prema kojoj se načelnik uprave postavlja na osnovu javnog konkursa, što ranije nije postojalo kao obaveza.

Nažalost, nema mnogo osnova da se očekuje da će uskoro pozicija načelnika uprave prestat da bude (i) politička. Ta bojazan se temelji na činjenici da *Zakonom o lokalnoj samoupravi* nije predviđeno nikakvo ograničenje prava opštinskog veća da razreši načelnika opštinske uprave. U praksi se očekuje da jedna od prvih mera svake nove vladajuće koalicije u jedinici lokalne samouprave bude upravo da izabere načelnika za koga proceni da će joj biti lojalan. Ovo utoliko više što je u nadležnosti načelnika da raspoređuje rukovodioce organizacionih jedinica u sklopu opštinske uprave. Osim toga, odredba Zakona o lokalnoj samoupravi prema kojoj načelnik za svoj rad i rad uprave odgovara skupštini opštine i opštinskom veću, u skladu sa statutom opštine i aktom o organizaciji opštinske uprave, prilično zbumjuje jer nije jasno kako načelnik uprave odgovara skupštini opštine ako ga opštinsko veće i postavlja i razrešava.

„Trenutno na lokalnom nivou još uvek dominira hijerarhijsko ustrojstvo, akcenat na propisima i procedurama, diskreciona ovlašćenja starešina u odnosu na zaposlene, visok nivo uticaja politike na kadrovska rešenja.“ Ovo je jedan od glavnih nalaza najnovije studije o pravnom statusu lokalnih službenika<sup>11</sup>. Reforma državne uprave i statusa zaposlenih u državnoj upravi potpuno je zaobišla nivo lokalne samouprave. Savremeni izazovi pred upravom su mnogobrojni – obaveza stavljanja građana u prvi plan, sve složeniji poslovi koje uprava obavlja, konkurenčija za kvalitetan kadar sa privatnim i nevladitim sektorom itd. U isto vreme, lokalna samouprava mora na te izazove da odgovori zastarelim pravnim okvirom koji uređuje zapošljavanje, obuku, napredovanje, nagrađivanje i disciplinovanje zaposlenih u upravi. Fenomen da zaposlenih u javnoj upravi ima i previše i premalo najizraženiji je u lokalnoj samoupravi u kojoj svakako postoji višak zaposlenih, ali i manjak sposobnih.

Naročito je akutan problem striktnih pravila za nagrađivanje koji je doveo do toga da veliki broj lokalnih samouprava krši republičke propise obezbeđujući veće plate svojim zaposlenima nego što je to dozvoljeno. I pored toga, nivo plata lokalnih službenika zaostaje za nivoom plata kako državnih službenika, tako i zaposlenih u javnim službama (obrazovanju, zdravstvu, kulturi). Poseban paradoks na koji se žale zaposleni u upravi jeste da su plate u komunalnim preduzećima, čiji je osnivač lokalna samouprava, često neuporedivo veće od zarada zaposlenih u upravi.

Razlike između plata u lokalnoj samoupravi su veoma niske, a ukupan faktor dekompresije (razlike između najviše i najniže plate) iznosi samo 1:2,7 u odnosu na postavljena lica, dok za zaposlena lica iznosi samo 1:1,38. Koliko je ovo mala razlika govori podatak da je isti faktor u zemljama Evropske unije od 1:7 naviše<sup>12</sup>.

Što se broja zaposlenih u upravama opština, gradova i gradskih opština tiče, njih je ukupno oko 21.500. Republički prosek broja stanovnika po jednom zaposlenom u upravi lokalne samouprave je oko 350. Naravno, razlike su i u ovom pogledu velike. Najmanje zaposlenih u upravi po glavi stanovnika, ako izuzmemo zaposlene u upravama gradskih opština, imaju grad Beograd (gde na jednog zaposlenog u upravi dolazi 1.140 građana) i Šabac (672 građana na jednog zaposlenog u upravi). I taman kada bismo pomislili da je vrh tabele rezervisan za veće grade, iznenađenje tek sledi : na trećem i četvrtom mestu su Bačka Topola (598) i Lučani (572), sa 38.000, odnosno 25.000 stanovnika. Dno tabele je, u skladu sa očekivanjima, rezervisano za najmanje opštine: u Crnoj Travi na jednog zaposlenog u opštinskoj upravi dolazi samo 88 stanovnika, u Trgovištu 116, a u Sremskim Karlovциma 145. Sve ove tri opštine imaju manje od 10.000 stanovnika.

11 Aleksandra Rabrenović i Zorica Urošević, *Analiza pravnog statusa lokalnih službenika*, 2007, str. 3.

12 Ibid., str. 11.

**Tabela 4****Broj zaposlenih u upravi jedinica lokalne samouprave**

Izvor: Rabrenović Aleksandra i Urošević Zorica, Analiza pravnog statusa lokalnih službenika, 2007.

|              | Broj stanovnika | Broj zaposlenih na neodređeno vreme u upravi | Broj zaposlenih na određeno vreme u upravi | Ukupno zaposlenih u upravi | Stanovnika na jednog zaposlenog u upravi |
|--------------|-----------------|--|--|----------------------------|--|
| Crna Trava   | 2.563           | 29   |  | 29                         | 88                                       |
| Trgovište    | 6.372           | 50   | 5  | 55                         | 116                                      |
| S.Karlovcii  | 8.839           | 60   | 1  | 61                         | 145                                      |
| Titel        | 17.050          | 112  | 3  | 115                        | 148                                      |
| Medveda      | 10.760          | 64   | 5  | 69                         | 156                                      |
| Sečanj       | 16.377          | 79   | 5  | 84                         | 195                                      |
| Bojnik       | 13.118          | 48   | 17   | 65                         | 202                                      |
| Prokuplje    | 48.501          | 199  | 40   | 239                        | 203                                      |
| Bosilegrad   | 9.931           | 40   | 8  | 48                         | 207                                      |
| Dimitrovgrad | 11.748          | 56   |  | 56                         | 210                                      |
| S.Mitrovica  | 85.902          | 152  | 15   | 167                        | 514                                      |
| Kula         | 48.353          | 87   | 7  | 94                         | 514                                      |
| Užice        | 83.022          | 147  | 14   | 161                        | 516                                      |
| Bajina Bašta | 29.151          | 55   |  | 55                         | 530                                      |
| S.Pazova     | 67.576          | 117  | 6  | 123                        | 549                                      |
| Čačak        | 117.072         | 203  | 6  | 209                        | 560                                      |
| Lučani       | 24.614          | 43   |  | 43                         | 572                                      |
| Bačka Topola | 38.245          | 64   |  | 64                         | 598                                      |
| Šabac        | 122.893         | 179  | 4  | 183                        | 672                                      |
| Grad Beograd | 1.576.124       |  |  | 1.383                      | 1.140                                    |

U sklopu opštinske uprave je moguće postaviti do tri pomoćnika predsednika opštine (taj broj je u gradovima do pet). „Pomoćnici predsednika opštine pokreću inicijative, predlažu projekte i sačinjavaju mišljenja u vezi sa pitanjima koja su od značaja za razvoj u oblastima za koje su postavljeni i vrše druge poslove utvrđene aktom o organizaciji opštinske uprave.“<sup>13</sup>

Predviđeno je da u nacionalno mešovitim opštinama bude uspostavljen savet za međunalionalne odnose. Nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave se smatraju jedinice lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% ukupnog broja stanovnika, ili svih nacionalnih manjina više od 10% ukupnog broja stanovnika, prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji. Takvih opština je u Srbiji 68, od toga 41 u Vojvodini, a 27 u ostatku Srbije<sup>14</sup>. Iako je obaveza formiranja ovih saveta uspostavljena još 2002. godine, u decembru 2005. godine saveti su bili osnovani (sa imenovanim članovima saveta) samo u 18 opština<sup>15</sup>.

Savet za međunalionalne odnose ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opštег akta skupštine jedinice lokalne samouprave ako smatra da su njime neposredno povređena prava pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina predstavljenih u savetu za međunalionalne odnose. Savet ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti, odnosno zakonitosti opšteg akta skupštine opštine u vezi sa pitanjima iz svoje nadležnosti, odnosno da pred Vrhovnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti opšteg akta skupštine opštine sa statutom. Biće interesantno videti kako će u praksi funkcionisati rešenje koje predviđa da savet odluke donosi konsenzusom.

Jednim članom Zakona o lokalnoj samoupravi predviđena je i mogućnost da se ustanovi zaštitnik građana koji je „ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi“<sup>16</sup>. Ova odredba je na tragu instituta građanskog branioca, odnosno ombudsmana, koja je ustanovljena *Zakonom o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine. Interesantno je da je ombudsman u Srbiji najpre zaživeo na nivou lokalne samouprave (prije je izabran građanski branilac – ombudsman u opštini Bačka Topola), da bi nešto kasnije svog ombudsmana dobili i građani Autonomne Pokrajine Vojvodine; ombudsman za teritoriju Republike Srbije je izabran tek 2007. godine. U međuvremenu, građanski branilac je zaživeo u ukupno 11 različitim opština i gradova.

<sup>13</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 129/07, čl. 58.

<sup>14</sup> Goran Bašić, *Vodič kroz rad opštinskih saveta za međunalionalne odnose*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2006, str. 20.

<sup>15</sup> Ibid, str. 27.

<sup>16</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 129/07, član 97.

## Organ i gradova i gradskih opština

Kako je nasleđe monotipske organizacije lokalne samouprave i dalje veoma jako u Srbiji, ne samo da gradovi nisu dobili pravo samoorganizacije, odnosno izbora strukture svojih organa, već je zakonom propisana i potpuno identična struktura organa u opštinama i gradovima. Zakon samo predviđa razlike u maksimalnom broju odbornika, koji je za opštine 75, a za grade 90 (za grad Beograd, Zakon o glavnom gradu predviđa 110 odbornika). Postoji i određena sloboda u organizaciji gradske uprave i tu se samouprava u organizaciji organa završava.

Do donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi u decembru 2007. godine, gradovi (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac) imali su obavezu da na svojoj teritoriji imaju najmanje dve gradske opštine. U tom periodu, gradovi su pokazali određenu spremnost da eksperimentišu sa strukturom organa gradskih opština. Tako na jednoj strani imamo gradove čije gradske opštine prate organizaciju jedinica lokalne samouprave (skupština, predsednik, veće), a na drugoj grad Niš, koji je za svoje gradske opštine napustio uvreženi skupštinski koncept lokalne samouprave i ustanovio savet, kao organ koji ima mnogo manje članova nego tradicionalna skupština, što mu omogućuje da objedini predstavničku i izvršnu funkciju u gradskoj opštini.

## Organ i mesnih zajednica

Koliko god je zakonodavac bio striktan u propisivanju organa jedinica lokalne samouprave, toliko je bio liberalan prilikom uređivanja mesne samouprave. Osim toga što skupštine samostalno odlučuju o tome da li će uopšte imati mesne zajednice na svojoj teritoriji (osim za sela, gde su one obavezne), mesne zajednice svojim statutima, u skladu sa statutom opštine i aktom o osnivanju, odlučuju o organima i postupku izbora, organizaciji i radu organa i načinu odlučivanja.

Bili bi razočarani oni koji očekuju da će ovakva sloboda proizvesti mnoštvo različitih načina organizovanja mesne samouprave. Najpre, iako zakon predviđa da se, osim mesnih zajednica, ustanove i kvartovi, četvrti, rejoni i slično, nema podataka da je ta zakonska mogućnost iskorišćena u bilo kojoj opštini. Dalje, praksa pokazuje da je dominantan tradicionalan način organizovanja mesnih zajednica, koji podrazumeva da postoji savet mesne zajednice kao jedini organ. Savet mesne zajednice iz svog sastava bira predsednika saveta, koji se negde naziva i predsednik mesne zajednice. Istraživanja na terenu<sup>17</sup> su utvrdila da postoje i statuti mesnih zajednica (u Vranju, na primer) koji, osim saveta, kao organ definišu i sekretara mesne zajednice. Time se iscrpljuje ceokupno „bogatstvo“ organizacionih oblika mesne samouprave. Jedva da je potrebno reći da varijacija unutar opština praktično nema, već da savet mesne zajednice zahvalno prepisuje model statuta mesne zajednice koji mu dostavlja opštinsko odeljenje za opštu upravu. Zato ne treba da iznenade rezultati istraživanja CeSID-a, prema kojima

<sup>17</sup> Korak ka građanima – vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Beograd, 2006, str. 21.

gotovo četiri petine ispitanika (78%) uopšte nije aktivno u radu mesne zajednice. Među aktivnom "jakom" petinom građana, malo aktivnih ima 12%, osrednje aktivnih 7%, a prilično aktivnih svega 3%.

### **Lokalni izbori**

Izbori za organe gradova i opština su regulisani Zakonom o lokalnim izborima. Na prvim izborima koji će se održati u skladu sa ovim Zakonom, građani neće imati priliku da neposredno odlučuju ni o predsedniku opštine, odnosno gradonačelniku, niti o odborniku koji će ih predstavljati u skupštini opštine. Umesto njih, o tome će odlučiti političke stranke. To je posledica proporcionalnog izbornog sistema za odbornike u kombinaciji sa ukidanjem neposrednih izbora za predsednike opština.

Na lokalnim izborima građani glasaju za liste koje predlažu stranke, njihove koalicije i grupe građana. Lista mora da sadrži kandidate za najmanje jednu trećinu ukupnog broja odbornika, a broj potrebnih potpisa za kandidovanje liste dobija se tako što se broj kandidata pomnoži sa 30. Budući da je ukupan broj odbornika u skupštinama opština i gradova oko 6.700<sup>18</sup>, to znači da je prosečan broj odbornika po skupštini oko 40. Dakle, predlagač koji želi da istakne svoju listu mora da sakupi u proseku oko 400 potpisa. Ovo je dosta efikasan način da se obeshrabre grupe građana koje bi inače svojim kandidovanjem mogle da dovedu u pitanje monopol stranaka na lokalnu politiku. Istini za volju, odredbe o potrebnim potpisima za podnošenje liste su nešto ublažene time što je za izbornu listu u opštinama sa do 20.000 stanovnika dovoljno prikupiti 200 potpisa za izbornu listu.

Na izborima za odbornike 2004. godine bilo je ukupno 71.573 kandidata za odbornike, odnosno na svakog izabranog odbornika je bilo više od 10 kandidata. Kandidovana je ukupno 2.601 lista (oko 16 po skupštini grada/opštine). Samo nešto više od polovine ukupnog broja lista bilo je i uspešno (uspešna lista je ona sa koje je izabran makar jedan odbornik), tako da su u prosečnoj skupštini zastupljeni odbornici sa osam različitih lista kandidata. Realno je očekivati da će nakon sledećih lokalnih izbora broj uspešnih lista biti i manji, pre svega zato što je izborni cenzus u međuvremenu podignut sa 3 na 5%.

Što se izlaznosti na izborima za skupštine gradova i opština u 2004. godini tiče, na nivou Republike izlaznost je bila tačno 40%. Vredi primetiti da je izlaznost u Beogradu bila ispod 35%. Na izborima za savete mesnih zajednica, tipična izlaznost je oko 23%.

Na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. Na izborima 2004. godine, kada su predlagači imali obavezu da na listi kandidata imaju ne samo 30%

18 Opštine u Srbiji 2006, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2007, str. 24.

pripadnika manje zastupljenog pola, već i da među svaka četiri kandidata bude jedan kandidat manje zastupljenog pola, mandat je dobio 21% žena. Ništa u novom Zakonu ne sprečava podnosioca liste da tih obaveznih 30% pripadnika manje zastupljenog pola bude na začelju liste. Čak i kada to nije slučaj, podnosioca izborne liste ništa ne obavezuje da mandate dodeli kandidatima u skladu sa njihovim redosledom na listi, pa stranke to i ne čine.

A ako se strankama slučajno desi da im promakne kandidat koji u nekom trenutku poželi da glasa po savesti, a ne u skladu sa uputstvima stranke na čijoj je listi izabran, Zakon o lokalnim izborima i tu nudi rešenje političkim strankama. Taj Zakon, naime, u članu 47. izričito ovlašćuje stranku (podnosioca izborne liste) da, pre nego što kandidatu za odbornika poveri mandat, sa njim potpiše ugovor koji će stranku ovlastiti da, u svakom trenutku, u ime odbornika, podneće ostavku na odborničku funkciju i zameni ga drugim kandidatom. Ako slučajno pomislite da takva odredba mora biti neustavna, grešite. Član 102. Ustava kaže da je narodni poslanik sloboden da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.

Čak ni taj vezani mandat verovatno nije najveći problem lokalnog izbornog sistema. Način na koji proporcionalni izborni sistem funkcioniše na republičkom nivou doveo je do toga da više od 70 opština u Narodnoj skupštini nema nijednog poslanika. Ova tendencija da kandidati koji dobijaju mandat dolaze uglavnom iz urbanih centara možda je još izraženija na nivou lokalne samouprave. Prema podacima iz Vojvodine<sup>19</sup>, oko 80% odbornika dolazi iz naseljenog mesta u kome je sedište opštine, dok ogroman broj naseljenih mesta nema nijednog odbornika.

Nešto su drugačija pravila o izborima za članove saveta mesne zajednice. U nekim mesnim zajednicama izbori za članove saveta održavaju se prema izbornim jedinicama koje utvrđuje savet, tako da su to jedini većinski izbori koji danas postoje u Srbiji. Ipak, u još većem broju opština članovi saveta se biraju na zboru građana. Iako zvuči kao da je ovo rešenje u skladu sa principima neposredne demokratije, u vezi sa njim postoji nekoliko problema. Prvi je da građani imaju relativno mali interes za mesne zajednice, što, uz želju mnogih rukovodstava mesnih zajednica da taj interes ostane mali, dovodi do toga da veliki broj građana ne zna kada se i gde na zboru građana održava izbor saveta, zbog čega rukovodstva mesnih zajednica, uz malu pomoć prijatelja i rodbine, vrše sopstveni reizbor na slabo posećenim zborovima. S druge strane, kada se ne bi održavali u polutajnosti i kada bi im prisustvovao veći procenat građana, imajući u vidu veličinu mnogih mesnih zajednica, pitanje je koliko bi se u okviru zborova građana mogla sprovesti procedura demokratskih izbora. Donekle je paradoksalno da najveći potencijal da izbavi mesne zajednice iz kandži njihovih „doživotnih“ rukovodstava ima sve veće interesovanje političkih stranaka da svoj uticaj prošire i na nivo mesne samouprave.

<sup>19</sup> Snežana Đorđević et al., *Zakon o lokalnoj samoupravi – godina dana primene*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2005, str. 33.

## Oblici neposredne demokratije na nivou lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa građansku inicijativu, zbor građana i referendum kao oblike neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Tradicionalno najvažniji oblik neposredne demokratije jeste referendum. Referendum je značajan u sistemu lokalne samouprave u Srbiji zbog toga što su njegove odluke obavezujuće. Štaviše, zakonom je skupštini opštine zabranjeno da u roku od godinu dana nakon donošenja odluke na referendumu svojim odlukama stavlja van snage ili menja suštinu odluke donete referendumom. Obaveza je skupštine opštine da raspiše referendum na predlog najmanje 10% ukupnog broja birača. Da bi odluka na referendumu bila doneta, na referendum treba da izdiše više od polovine upisanih birača, kao i da se za nju izjasni većina onih koji su glasali.

Poseban vid referenduma je vezan za samodoprinos. Ovaj, za neke prevaziđen instrument finansiranja određenih kapitalnih projekata (bolnica, postrojenja za prečišćavanje vode, kanalizacija) danas učestvuje skromnim udelom u strukturi prihoda lokalne samouprave, ali ima opština u kojima samodoprinos i dalje predstavlja važan doprinos budžetu. Posebno je značajno da se samodoprinos može uvesti i za mesnu zajednicu, odnosno za deo teritorije jedinice lokalne samouprave. Zahvaljujući tome, samodoprinos predstavlja jedan od glavnih izvora prihoda za neke mesne zajednice.

Zbor građana se saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Organi i službe jedinice lokalne samouprave su dužni da, u roku od 60 dana od održavanja zabora građana, razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno da donešu odgovarajuću odluku ili meru i o tome obaveste građane.

Građanska inicijativa predstavlja način na koji građani mogu da predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave da doneše akt kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Gradanskom inicijativom se skupštini opštine može predložiti i da raspiše referendum. Skupština je dužna da održi raspravu o uredno podnetoj građanskoj inicijativi i da građanima dostavi obrazložen odgovor u roku od 60 dana od dobijanja predloga.

Veoma je neobično opredeljenje zakonodavca da se statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može da bude manji od 5% birača. Ne zna se koji je razlog za propisivanje najmanjeg broja

potpisa (zaštita skupštine opštine od nje same?), dok skupština jedinice može slobodno da odluči da je potreban broj potpisa recimo 50% i da tako potpuno onemogući upotrebu ovog modela neposredne demokratije. Neposredno učešće građana ne olakšava ni odredba Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi prema kojoj je rok za prikupljanje potpisa samo 7 dana, što je rok koji može da odgovara samo dobro organizovanim grupacijama kao što su političke stranke. Što se tiče odredbe istog Zakona prema kojoj je inicijator obavezan da prikupljanje potpisa prijavi policiji, i to najmanje tri dana pre početka prikupljanja potpisa, teško je opределiti se da li pre spada u prilog raspravi o preprekama za neposredno učešće građana ili u rubriku „verovali ili ne“.

Zbog svega ovoga ne čudi da prema istraživanju Strategic Marketinga iz 2006. godine<sup>20</sup>, više od 72% građana nije u protekle tri godine prisustvovalo nijednom sastanku na kome se raspravljalo o problemima u lokalnoj zajednici, kao i da više od 65% u istom periodu nije potpisalo nijednu peticiju. Prema istom istraživanju, 43% građana veruje da lokalne vlasti znaju šta su svakodnevni problemi građana, a 37% misli da one toga nisu svesne. Na pitanje da li lokalne vlasti uzimaju u obzir stavove građana kada utvrđuju svoje prioritete, samo 12% građana odgovara potvrdno, dok 61% u to ne veruje<sup>21</sup>.

---

## Nadležnosti lokalne samouprave

---

Kako je to već rečeno u delu koji se bavi ustavnim položajem lokalne samouprave, Ustav definiše da su jedinice lokalne samouprave nadležne u pitanjima koja se, na svrshishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, u kojima nije nadležna Republika Srbija.

U svom članu 190, Ustav daje jednu široku odrednicu poslova lokalne samouprave:

“Opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom:

- × uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti
- × uređuje i obezbeđuje korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora
- × stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; uređuje i obezbeđuje lokalni prevoz
- × stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosветe, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečje zaštite, sporta i fizičke kulture
- × stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine

<sup>20</sup> Bogoljub Milosavljević et al., *Citizen Participation at the Local Level*, Standing Conference of Towns and Municipalities, Belgrade, 2006, str. 155.

<sup>21</sup> Ibid, str. 156.

- × stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda;
- zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu
- × zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta
- × obavlja i druge poslove određene zakonom

Opština samostalno, u skladu sa zakonom, donosi svoj budžet i završni račun, urbanistički plan i program razvoja opštine, utvrđuje simbole opštine i njihovu upotrebu.

Opština se stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini.

Opština samostalno upravlja opštinskom imovinom, u skladu sa zakonom.

Opština, u skladu sa zakonom, propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa.“

Nadležnosti gradova i opština su precizirane u 39 tačaka člana 20. Zakona o lokalnoj samoupravi:

“Opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom:

- 1) donosi programe razvoja;
- 2) donosi urbanističke planove;
- 3) donosi budžet i završni račun;
- 4) utvrđuje stope izvornih prihoda opštine, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada;
- 5) uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti (prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i topлом vodom, linijski gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, održavanje deponija, uređivanje, održavanje i korišćenje pijaca, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, javnih parkirališta, javna rasveta, uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje i dr.), kao i organizacione, materijalne i druge uslove za njihovo obavljanje;
- 6) stara se o održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korišćenja i utvrđuje visinu naknade za održavanje stambenih zgrada;
- 7) sprovodi postupak iseljenja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama;
- 8) donosi programe uređenja građevinskog zemljišta, uređuje i obezbeđuje vršenje poslova uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta i utvrđuje visinu naknade za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta;
- 9) donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opštег okvira za privređivanje u jedinici lokalne samouprave;

- 10) uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja, utvrđuje visinu naknade za korišćenje poslovnog prostora i vrši nadzor nad korišćenjem poslovnog prostora;
- 11) stara se o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine;
- 12) uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rehabilitaciju i rekonstrukciju, održavanje, zaštitu, korišćenje, razvoj i upravljanje lokalnim i nekategorisanim putevima, kao i ulicama u naselju;
- 13) uređuje i obezbeđuje posebne uslove i organizaciju autotaksi prevoza putnika;
- 14) uređuje i obezbeđuje organizaciju prevoza u linijskoj plovidbi koji se vrši na teritoriji opštine, kao i određuje delove obale i vodenog prostora na kojima se mogu graditi hidrograđevinski objekti i postavljati plovni objekti;
- 15) osniva robne rezerve i utvrđuje njihov obim i strukturu, uz saglasnost nadležnog ministarstva, radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva;
- 16) osniva ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje zaštite i turizma, prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje;
- 17) osniva ustanove u oblasti socijalne zaštite i prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje, daje dozvole za početak rada ustanova socijalne zaštite koje osnivaju druga pravna i fizička lica, utvrđuje ispunjenost uslova za pružanje usluga socijalne zaštite, utvrđuje normative i standarde za obavljanje delatnosti ustanova čiji je osnivač, donosi propise o pravima u socijalnoj zaštiti i obavlja poslove državnog staratelja;
- 18) organizuje vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu, podstiče razvoj kulturnog i umetničkog stvaralaštva, obezbeđuje sredstava za finansiranje i sufinsiranje programa i projekata u oblasti kulture od značaja za opštinu i stvara uslove za rad muzeja i biblioteka i drugih ustanova kulture čiji je osnivač;
- 19) organizuje zaštitu od elementarnih i drugih većih nepogoda i zaštitu od požara i stvara uslove za njihovo otklanjanje, odnosno ublažavanje njihovih posledica;
- 20) donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i stara se o njihovom sprovođenju, određuje erozivna područja, stara se o korišćenju pašnjaka i odlučuje o privođenju pašnjaka drugoj kulturi;
- 21) uređuje i utvrđuje način korišćenja i upravljanja izvorima, javnim bunarima i česmama, utvrđuje vodoprivredne uslove, izdaje vodoprivredne saglasnosti i vodoprivredne dozvole za objekte lokalnog značaja;

- 22) stara se i obezbeđuje uslove za očuvanje, korišćenje i unapređenje područja sa prirodnim lekovitim svojstvima;
- 23) podstiče i stara se o razvoju turizma na svojoj teritoriji i utvrđuje visinu boravišne takse;
- 24) stara se o razvoju i unapređenju ugostiteljstva, zanatstva i trgovine, uređuje radno vreme, mesta na kojima se mogu obavljati određene delatnosti i druge uslove za njihov rad;
- 25) upravlja imovinom opštine i koristi sredstva u državnoj svojini i stara se o njihovom očuvanju i uvećanju;
- 26) uređuje i organizuje vršenje poslova u vezi sa držanjem i zaštitom domaćih i egzotičnih životinja;
- 27) organizuje vršenje poslova pravne zaštite svojih prava i interesa;
- 28) obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i rad;
- 29) pomaže razvoj različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama kao i sa licima koja su suštinski nejednakom položaju sa ostalim građanima i podstiče aktivnosti i pruža pomoći organizacijama invalida i drugim socijalno-humanitarnim organizacijama na svojoj teritoriji;
- 30) podstiče i pomaže razvoj zadrugarstva;
- 31) organizuje službu pravne pomoći građanima;
- 32) stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;
- 33) utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine;
- 34) stara se o javnom informisanju od lokalnog značaja i obezbeđuje uslove za javno informisanje na srpskom jeziku i jeziku nacionalnih manjina koji se koriste na teritoriji opštine, osniva televizijske i radio-stanice radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji je u opštini u službenoj upotrebi, kao i radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi, kada takvo izveštavanje predstavlja dostignuti nivo manjinskih prava;
- 35) propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa;
- 36) obrazuje inspekcijske službe i vrši inspekcijski nadzor nad izvršenjem propisa i drugih opštih akata iz nadležnosti opštine;
- 37) uređuje organizaciju i rad mirovnih veća;
- 38) uređuje i obezbeđuje upotrebu imena, grba i drugog obeležja opštine;
- 39) obavlja i druge poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu s Ustavom, zakonom i statutom."

Sistem lokalne samouprave u Srbiji ne poznaje razliku između obaveznih i fakultativnih poslova, koja postoji u većem broju zemalja. Što se tiče još jedne ustaljene podele – na izvorne i poverene poslove, zakonodavac ovih 39 poslova, na osnovu terminologije iz Ustava, naziva nadležnostima lokalne samouprave, a ne izvornim poslovima, što je termin koji je do sada bio u upotrebi. Ali da je razlikovanje izvornih poslova (nadležnosti) i poverenih poslova (javnih ovlašćenja) opstalo, pokazuju i član 178. Ustava i član 21. Zakona o lokalnoj samoupravi, prema kojima opština kao poverene poslove obavlja pojedine poslove inspekcijskog nadzora iz oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva, prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge inspekcijske poslove u skladu sa zakonom.

Novim *Zakonom o lokalnoj samoupravi* opštine su dobile samo dve nove nadležnosti: upravljanje svojom imovinom (budući da donedavno Ustav nije poznavao kategoriju imovine lokalne samouprave) i lokalni ekonomski razvoj. Nešto veći napredak je učinjen u pogledu gradova, koji su ovim Zakonom dobili pravo na komunalnu policiju, a grad Beograd, budući da ima poseban položaj, dobio je veće nadležnosti i u upravljanju vodama i državnim putevima, zaštiti od požara, kao i pravo da osniva elektronske i štampane medije, što je ostalima gradovima i opština nama uskraćeno.

Treba naglasiti da se u poslednjih pet godina decentralizacija manje ostvaruje putem izmena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi, a više takozvanim sektorskim zakonima kojima se uređuju obrazovanje, zdravstvo, finansiranje lokalne samouprave i sl. Upravo je izmenama tih zakona lokalna samouprava dobila veću ulogu u upravljanju osnovnim i srednjim školama, kao i osnivačka prava nad institucijama primarne zdravstvene zaštite (u slučaju gradova, i osnivačka prava nad kliničkim centrima). Počevši od 2007. godine, na lokalnu samoupravu je preneta nadležnost primarne zdravstvene zaštite u delu finansiranja investicija. Ipak, ovde treba imati u vidu da lokalna samouprava nema ulogu u isplati zarada zaposlenih u školstvu i zdravstvu, budući da je ta nadležnost ostala centralizovana na republičkom nivou.

---

## Obavljanje komunalnih delatnosti

---

Postoje dva osnovna vida poslova koje građani Srbije poistovećuju sa lokalnom samoupravom. Prvi vid su poslovi izdavanja različitih dozvola, izvoda i uverenja koje gradovi i opštine najčešće obavljaju kao ovlašćenja koja su im poverena od Republike. Drugi vid su komunalni poslovi, koji najdirektnije utiču na kvalitet života svakog pojedinca, a koji spadaju u nadležnosti opština, odnosno, kako smo to do skoro govorili, u njihove izvorne poslove.

Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži dosta iscrpnu listu komunalnih poslova koje obavljaju gradovi i opštine. Prema toj listi, lokalna samouprava uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj sledećih delatnosti: prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i topлом vodom, linijski gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, održavanje deponija, uređivanje, održavanje i korišćenje pijaca, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, javnih parkirališta, javne rasvete, uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje i dr. Zakon o lokalnoj samoupravi takođe kaže da gradovi i opštine uređuju i obezbeđuju organizacione, materijalne i druge uslove za obavljanje tih poslova.

Najčešći organizacioni oblik za obavljanje komunalnih poslova su preduzeća koja vrše javnu službu, odnosno javna komunalna preduzeća (JKP). Istini za volju, prema zakonu, jedinica lokalne samouprave može ugovorom, na načelima konkurenkcije i javnosti, poveriti pravnom ili fizičkom licu da obavi određene komunalne poslove. Ova odredba nije ostala samo mrtvo slovo na papiru, budući da je linijski gradski i prigradski saobraćaj u nekim gradovima u velikoj meri organizovan i delovanjem privatnih prevoznika. Nažalost, od toga se nije daleko odmaklo: sa izuzetkom pojedinih mesnih zajednica koje su preuzele nadležnost za uređivanje i održavanje grobalja, druge komunalne poslove i danas prevashodno obavljaju javna komunalna preduzeća.

Javna komunalna predzeća (JKP) predstavljaju još jedan aspekt lokalne vlasti koji vapije za reformom. Osnivači JKP su isključivo gradovi i opštine, koji usvajaju programe rada i finansijske planove JKP, postavljaju članove upravnih odbora, a i bez njihove saglasnosti nije moguće izmeniti ni cene komunalnih usluga. U isto vreme, između opštine i JKP, po pravilu, ne postoji nijedan dokument koji bi uredio očekivanja u pogledu nivoa, obima i troškova pružanja usluga.

Cene komunalnih usluga se u poslednjih nekoliko godina optužuju za lavovski doprinos inflaciji, pa je republička vlast stavila pod svoju kontrolu cene tih usluga i ograničila fond plata u JKP. Ograničenje cena je dovelo do toga da u najvećem broju slučajeva cena usluge ne pokriva ni operativne troškove, da ne govorimo o ulaganjima u osnovna sredstva, što opet proizvodi potrebu za značajnim transferima iz opštinskog budžeta. Ovu potrebu dodatno povećava praksa da se pomoć ugroženim grupacijama stanovništva obezbeđuje i tako što im se umanjuje obaveza plaćanja komunalnih usluga. Rentabilnosti JKP ne pomaže ni činjenica da je nivo naplate tih usluga veoma neravnomoran u različitim delovima zemlje, ali generalno značajno ispod zadovoljavajućeg. Širom je otvoreno i pitanje imovine komunalnih preduzeća, pri čemu je trenutno stanje takvo da je imovina koju koriste komunalna preduzeća imovina koja je u svojini Republike Srbije.

U isto vreme, javna komunalna preduzeća se doživljavaju kao plen političkih stranaka, pri čemu pobednici na izborima smenuju nelojalne i postavljaju odane stranačke ljude na rukovodeće položaje, i to ne samo na najviši, već i na srednji nivo menadžmenta. Osim toga, JKP su i van rukovodećih pozicija, po pravilu, prenaručana stranački lojalnim kadrom koji dovodi svaka nova vlast, ali koji često preživljava smenu vlasti jer ih je veoma teško otpustiti kada jednom dobiju zaposlenje. I na kraju, lokalna javna preduzeća predstavljaju omiljene i široko korištene mehanizme za prelivanje fondova u korist stranaka i privatnih interesa.

---

## Sistem finansiranja lokalne samouprave

---

Model finansiranja gradova i opština pretrpeo je temeljnu reformu donošenjem Zakona o finansiraju lokalne samouprave 2006. godine. Iako je u periodu između 2000. i 2006. godine lokalna samouprava doživela ogroman porast prihoda, ne samo u absolutnim iznosima, već iskazano i kao procenat bruto domaćeg proizvoda (BDP), određene karakteristike sistema su vapile za reformom:

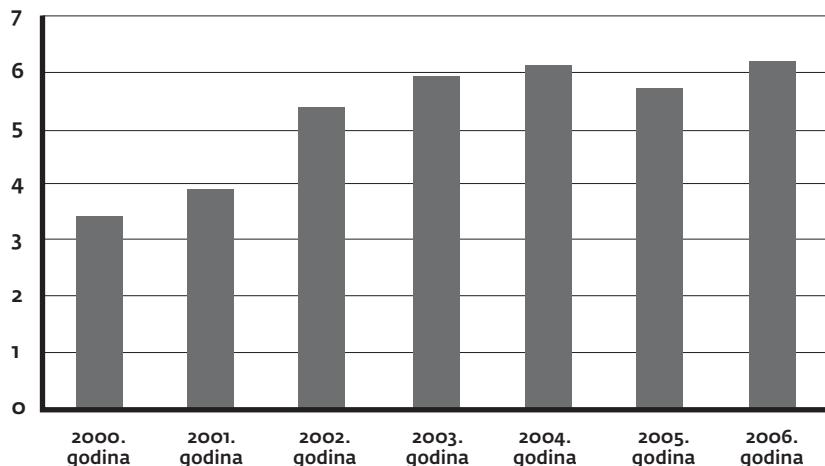
- × nepredvidljivost: 60% ukupnih prihoda je utvrđivano godišnjim zakonom koji je u najboljem slučaju donošen u decembru za narednu godinu, a u nekim slučajevima i u martu za tekuću godinu; do donošenja tog zakona nijedna opština niti grad nisu tačno znali ni koji iznos sredstava će biti raspodeljen kroz transfere ni koliki je njihov deo u tim sredstvima;
- × nedovoljna transparentnost sistema transfera Republike lokalnoj samoupravi: u boljim godinama, primenjivani su objektivni kriterijumi koje nije razumeo niko, osim dvoje, troje ljudi u Ministarstvu finansija; u lošijim godinama, nikakvih kriterijuma nije bilo, osim kriterijuma partijskih uticaja i lobističkih sposobnosti pojedinih opština i gradova;
- × horizontalna neujednačenost: razlike u prihodima po glavi stanovnika između najbogatijih i naјsiromašnijih jedinica lokalne samouprave je bila 1:10;
- × nizak udeo izvornih prihoda u strukturi ukupnih prihoda lokalne samouprave od manje od 30% u 2006. godini.

Kako će se videti, nakon reforme iz 2006. godine, sistem je postao značajno transparentniji, predvidljiviji i pravičniji, a porastao je i udeo izvornih prihoda.

Ukupni prihodi opšte države u 2006. godini iznosili su oko 10 milijardi evra, odnosno 39,8% BDP. Od tog iznosa, prihodi lokalne samouprave su činili 1,64 milijarde evra, odnosno nešto više od 6% BDP. Prosečna jedinica lokalne samouprave raspolagala je budžetom od oko 11,3 miliona evra. Gledano po glavi stanovnika, trošak funkcionisanja lokalne samouprave u 2006. godini je iznosio oko 220 evra.

**Tabela 5****Prihodi lokalne samouprave kao procenat BDP-a**

Izvor: Stipanović Branko, *Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji*, u *Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou*, Stalna konferencija gradova i opština i Savet Evrope, Beograd, 2007, str. XIX.



## **Prihodi lokalne samouprave**

Režim prihoda lokalne samouprave ne pravi razliku između gradova i opština, što je bio slučaj do 2005. godine. Sa nekim izuzecima, svi prihodi su nenamenski, što znači da lokalna samouprava samostalno odlučuje za koju će ih namenu, iz kruga svoje nadležnosti, koristiti. Osnovna podela prihoda gradova i opština je na:

- × izvorne prihode kod kojih lokalna samouprava utvrđuje stopu
  - ¤ porez na imovinu
  - ¤ naknada za uređivanje građevinskog zemljišta
  - ¤ naknada za korišćenje građevinskog zemljišta
  - ¤ komunalne takse
    - na isticanje firme na poslovnom prostoru
    - na držanje motornih vozila...
  - ¤ samodoprinos

- × ustupljene prihode za koje država utvrđuje i stopu prihoda, kao i učešće lokalne samouprave u tom prihodu
  - porez na zarade
  - porez na prenos apsolutnih prava
  - porez na prihode od samostalne delatnosti
- × transfere koje Republika obezbeđuje lokalnoj samoupravi i koji se dele na:
  - nemomenske transfere, koji služe pre svega ujednačavanju prihoda, i
  - namenske transfere, koje resorna ministarstva obezbeđuju pojedinačnim lokalnim samoupravama za tačno utvrđene namene.

Jedna od najvažnijih karakteristika sistema nememenskih transfера jeste da je njihov ukupan iznos za budžetsku godinu definisan kao 1,7% BDP. Zahvaljujući ovoj meri, ne samo da obim transfera više nije predmet godišnjeg pregovaranja između opština i Ministarstva finansija, već i pojedinačne jedinice lokalne samouprave mogu dosta precizno da predvide nivo transfera koji će dobiti čim Republički zavod za statistiku objavi podatke o BDP.

Od 2007. godine, udio transfera u strukturi prihoda povećan je na račun smanjenja stope poreza na zarade, što je doprinelo boljem ujednačavanju prihoda i smanjenju razlika između najbogatijih i najsirošnjih jedinica lokalne samouprave sa 1:10 na 1:5,6. Ovako značajno povećanje efekata ujednačavanja prihoda ne bi bilo moguće da nije izvršena velika preraspodela sredstava od transfera, i to tako što su transferi opština povećani za oko 27%, dok su transferi gradovima umanjeni za gotovo 29%<sup>22</sup>.

Što se izvornih prihoda tiče, njihov udio u ukupnim prihodima porastao je sa manje od 30% na 35,8%, iako država postavlja maksimalne iznose stopa za većinu značajnijih izvornih prihoda. To je postignuto zahvaljujući decentralizaciji prava za utvrđivanje stope poreza na imovinu lokalnoj samoupravi, čime je ovaj poreski oblik prešao u kategoriju izvornih prihoda.

Osim tekućih prihoda, gradovi i opštine imaju pravo i da se zadužuju, pod uslovom da im ukupan iznos neotplaćenog duga ne prelazi 50% tekućih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, kao i da iznos anuiteta ne pređe 15% tekućih prihoda iz prethodne godine. Tržište bankarskih kredita je već solidno zaživelo, tako da se primanja po tom osnovu za 2006. godinu procenjuju na 4,5% tekućih prihoda. U isto vreme, ne postoji nijedan primer emitovanja municipalnih obveznica, iako opštine i gradovi na to imaju pravo.

Izuzetno je značajna još jedna novina koju je uveo Zakon o finansiranju lokalne samouprave. To je prenošenje nadležnosti za naplatu izvornih prihoda lokalnoj samoupravi. Naročito

<sup>22</sup> Branko Stipanović, *Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji*, u Priručniku o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou, Stalna konferencija gradova i opština i Savet Evrope, Beograd, 2007, str. xxxvi.

je pravo gradova i opština da naplaćuju porez na imovinu delovao stimulativno na opštinska rukovodstva da se organizuju, pre svega na uvođenju u poresku evidenciju ogromnog broja nekretnina koje su bile u potpunosti van sistema. Nakon što se ovaj zadatak okonča, sledeći izazov, ali i veliki potencijal za povećanje poreske osnovice, biće ažuriranje procene vrednosti imovine. Upravo je to što se očekuje da će prihod od poreza na imovinu biti značajno povećan boljom evidencijom imovine i adekvatnijom procenom njene vrednosti pomoglo da predstavnici gradova lakše prihvate preusmeravanje velikog dela njihovih transfernih sredstava siromašnjim opštinama.

I na kraju, važan doprinos Zakona o finansiranju lokalne samouprave je u tome što je uspostavljena Komisija za finansiranje lokalne samouprave. Od ukupno 11 članova Komisije, Stalna konferencija gradova i opština, nacionalna asocijacija lokalnih vlasti, predlaže pet. Komisija ima pravo da razmatra kako funkcioniše sistem finansiranja lokalne samouprave i da bude konsultovana u vezi sa predlogom za izmenu tog sistema, kao i da sama predloži izmene. Komisija je već imala značajnu ulogu kao forum za dijalog između predstavnika republičkih organa i lokalne samouprave u procesu decentralizacije nadležnosti za finansiranje investicija u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.

---

## Rashodi gradova i opština

---

Neujednačen finansijski položaj različitih jedinica lokalne samouprave vidljiv je ne samo poređenjem njihovih prihoda po glavi stanovnika, već i u strukturi rashoda. Uvidom u funkcionalnu klasifikaciju rashoda, možemo da uočimo da su u 2005. godini četiri grada koja su imala taj status do početka 2008. godine trošila na komunalnu infrastrukturu skoro 60% svojih budžeta, dok je u slučaju 141 opštine taj udeo bio samo 36,5%<sup>23</sup>. S druge strane, za socijalne funkcije (socijalna zdravstvena i dečja zaštita, osnovno i srednje obrazovanje), opštine su trošile više od 22% svojih budžeta, a gradovi nepunih 14%. Donekle iznenađuje i podatak da su opštine na zaštitu životne sredine trošile više nego dvostruko veći deo svojih budžeta (4,9%) u odnosu na gradove (2,4%).

Slična je situacija i kada se analizira ekonomski klasifikacija. Ona nam pokazuje da su rashodi za zaposlene u opštinama iznosili preko 30%, a u gradovima manje od 16%. U isto vreme, izdaci za osnovna sredstva i subvencije (iz kojih se uglavnom finansiraju izgradnja infrastrukture i razvoj) zajedno su kod opština činili manje od 30%, a kod gradova više od 62% ukupnih rashoda.

---

23 Ibid, str. xxiv.

Ovi podaci ubedljivo govore o neravnomernim finansijskim kapacitetima opština i gradova, pri čemu su opštine prinuđene da mnogo više nego gradovi troše za socijalne funkcije, dok gradovima za ulaganje u razvoj ostaje mnogo više nego opštinama. Na sreću, počev od 2007. godine, ova neravnoteža je ublažena, ali podaci o tome u kojoj meri još uvek nisu dostupni.

---

## Saradnja među gradovima i opštinama

---

Ako bismo uporedili nivo međuopštinske saradnje u Srbiji sa većinom drugih zemalja u regionu, zaključili bismo da se u tom pogledu zaostaje za okruženjem. Razlozi za to mogu biti različiti, ali jedan verovatno preovlađuje: zahvaljujući veličini opština, potreba za udruživanjem radi pružanja tipičnih komunalnih usluga je znatno manja nego u okruženju. Veoma su indikativne oblasti u kojima se praksa saradnje najčešće uspostavlja: razvojne agencije, deponije i udruživanje manjih opština određene regije.

Teško je zamisliti bolju potvrdu potrebe za nekim oblikom regionalizacije od činjenice da su lokalne samouprave, pritisnute potrebom i vođene uvidom u međunarodnu praksu, počele da se samoorganizuju na regionalnom nivou osnivanjem regionalnih razvojnih agencija. Većina regionalnih razvojnih agencija je nastala u periodu 2001–2003. godina, često uz značajnu podršku međunarodnih razvojnih organizacija. Danas Asocijacija regionalnih razvojnih agencija Srbije okuplja 13 članica, sa sedišтima u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu, Leskovcu, Vranju, Zrenjaninu, Subotici, Kruševcu, Zaječaru, Somboru, Užicu i Novom Pazaru. Agencije nose različita imena (Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja, Regionalni centar za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Beogradu i sl.), ali imaju veome slične usluge koje pružaju svojim korisnicima: izrada strategija i analiza (teritorijalnih i sektorskih), savetovanje i povezivanje privrednih subjekata, obuka, izrada predloga projekata i upravljanje projektima. Osnivači 13 regionalnih razvojnih agencija koje su osnovane kao društva sa ograničenom odgovornošću jesu Vlada Republike Srbije, Nacionalna služba za zapošljavanje, Izvršno veće Vojvodine, 55 lokalnih samouprava, 13 regionalnih privrednih komora, 14 banaka, 12 udruženja preduzetnika, 13 privrednih subjekata, 11 udruženja građana, četiri univerziteta i četiri naučna centra.

Kao primer regionalne deponije, možemo pomenuti onu u opštini Kikinda i opštinama Ada, Bećej, Nova Crnja, Čoka, Novi Kneževac, Novi Bećej<sup>24</sup>. Realizacija ovog i sličnih projekata po pravilu počinje uspostavljanjem odbora za saradnju opština. Sledeća faza projekta je najčešće formiranje preduzeća (ili transformacija jednog od postojećih javnih komunalnih preduzeća) za upravljanje deponijom u kome svaka partnerska opština ima deo osnivačkih prava u srazmeri sa uloženim sredstvima.

---

<sup>24</sup> Primeri najbolje prakse u lokalnoj samoupravi u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, str. 141.

Jedan od primera saradnje među manjim opštinama u okviru jedne regije jeste Grupacija malih opština zapadne Srbije koja postoji od početka 2006. godine. Grupacija je nastala potpisivanjem Protokola o saradnji predsednika 11 opština te regije (Bogatić, Vladimirci, Koceljeva, Krupanj, Lajkovac, Ljig, Ljubovija, Mali Zvornik, Mionica, Osečina i Ub). Ova inicijativa opštine Koceljeva ostvarena je uz podršku donatora, Stalne konferencije gradova i opština kao nacionalne asocijacije lokalnih vlasti, ali i sa podrškom Regionalne privredne komore u Valjevu. Predviđene oblasti delovanja Grupacije su poljoprivreda, seoski turizam, preduzetništvo, marginalne grupe, nezaposlenost, kultura itd. Jedna od predviđenih aktivnosti Grupacije je podrška opštinama članicama u definisanju strategija lokalnog razvoja. Osim toga, opština Koceljeva je u okviru Grupacije pokrenula inicijativu za osnivanje agencije za socio-ekonomski razvoj regiona i u tu svrhu je imenovan koordinator za uspostavljanje agencije.

Posebna vrsta međuopštinske saradnje je prekogranična saradnja. Ova saradnja se odvija na bitno različitim nivoima – od saradnje u okviru Evroregiona Niš–Skoplje–Sofija (68 gradova i opština, od čega 30 u Srbiji), do saradnje na nivou dve opštine sa suprotnih strana jedne granice. U ovu drugu grupu spada i saradnja koja se razmatra između opštine Mali Zvornik u Srbiji i Zvornik u Republici Srpskoj, sa ciljem da se poveća kapacitet vodovoda, da se poboljša kvalitet vode i proširi kanalizaciona mreža.

---

## Izazovi pred lokalnom samoupravom

---

Ustaljena podela na 145 jedinica lokalne samouprave očigledno ne može biti jedini osnov prostornog razvoja Srbije. Postojeće jedinice lokalne samouprave su često prevelične za ostvarenje svih mogućnosti lokalne demokratije, a ipak nisu dovoljno velike za planiranje i sprovođenje planova subnacionalnog razvoja. To ne mora da znači da je trenutna podela na jedinice lokalne samouprave prevaziđena, ali ukazuje na snažnu potrebu razmatranja mogućnosti da se postojeći sistem nadograđi tako što će mesne zajednice dobiti veće uloge i tako što će biti ustanovljene neke vrste regionalnih razvojnih kapaciteta. Posebno će biti značajno uređenje položaja gradskih opština na način koji će unaprediti i demokratičnost i efikasnost gradova.

Značajno povećanje broja jedinica lokalne samouprave sa statusom grada otvara mogućnost prenošenja novih nadležnosti, i to najpre gradovima, a zatim i opštinama. Jedan od značajnih izazova biće prenošenje odgovarajućih prihoda lokalnoj samoupravi za obavljanje novih nadležnosti, pri čemu ti prihodi ne bi smeli da budu ispod iznosa sredstava koje je Republika trošila na tu nadležnost pre sprovođenja decentralizacije.

Veliki potencijal u narednom periodu ima i transformacija javnih komunalnih preduzeća i uvođenje inovativnijih oblika pružanja usluga, uključujući i javno-privatna partnerstva. Koliko će te mogućnosti biti iskorišćene, zavisi i od toga da li će se, kada i kako desiti dugo očekivano prenošenje svojinskih ovlašćenja lokalnoj samoupravi.

Oblast uprave treba značajno modernizovati da bi se olakšalo smanjenje broja zaposlenih, ali i da bi se povećala fleksibilnost u nagrađivanju zaposlenih koja treba da omogući privlačenje i zadržavanje kvalitetnog kadra.

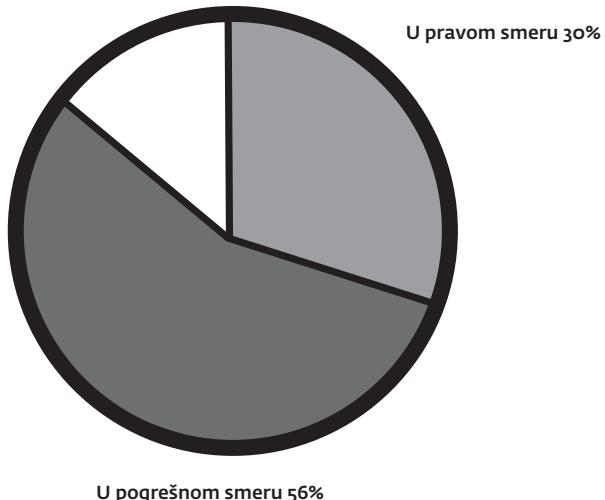
I na kraju, važno je istaći da treba učiniti još mnogo da bi se smanjila kontrola političkih stranaka na gotovo svaki aspekt lokalne samouprave. Beskrupulozno zapošljavanje lojalnih u organizima uprave, ustanovama i javnim preduzećima, obezbeđivanje poslova povezanim firmama, privilegovanje i protežiranje prilikom dodele subvencija pojedincima, organizacijama i privredi, zloupotreba ovlašćenja u vezi sa izdavanjem dozvola i inspekcijskim poslovima samo su neki od primera. Nažalost, nema mnoga osnova da očekujemo da se depolitizacija lokalne samouprave može dogoditi bez pokretanja istog procesa na nivou države Srbije. Kako je već rečeno, za sada aktivnosti republičkih vlasti više povećavaju nego što smanjuju nivo politizacije lokalne samouprave.

Možda je paradoksalno, a možda i dijalektički neminovno da upravo tendencija povećanja prožimajućeg uticaja političkih stranaka na sve nivoe i aspekte javnog života, kao i neizbežne negativne posledice tog uticaja, daju nadu da će građani uočiti i osuditi politizaciju, kazniti one koji je budu održavali i nagraditi one koji su spremni da je se odreknu. A kada proces depolitizacije bude jednom ozbiljno pokrenut, lokalna samouprava će, budući da je najbliža građanima, u njemu ponovo prednjačiti i pokazaće da je s pravom tokom godina velikih iskušenja osvojila epitet najvitalnijeg dela javnog sektora Srbije. Tek tada će se stvoriti uslovi da iz manjine pređu u većinu oni lokalni lideri i one opštine i gradovi koji opstaju kao živi dokaz da je moguće graditi lokalnu samoupravu koja je inspiracija i primer ne samo u Srbiji, već i u regionu.

**U kom pravcu se kreće vaša opština**

Izvor: Izvor: Milosavljević Bogoljub et al.: *Citizen Participation at the Local Level*, Standing Conference of Towns and Municipalities, Belgrade, 2006, str. 129.

**Ne zna / ne želi da odgovori 14%**



**Prilog - Nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine (APV), gradova i opština u Republici Srbiji (RS)**

| Funkcija - nadležnost | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar  | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar   |
|-----------------------|----|-----|--|----------------|---|
| <b>OBRAZOVANJE</b>    |    |     |  |                |   |
| Predškolsko           |    | X   | APV vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata predškolskih ustanova na svojoj teritoriji i organizuje inspekcijski nadzor.  | X              | Ova ovlast je u nadležnosti opština. Akt o mreži predškolskih ustanova na svojoj teritoriji donosi grad, odnosno opština, na osnovu kriterijuma koje utvrdi Vlada. Predškolske ustanove osnivaju i finansiraju gradovi i opštine. Gradske opštine nemaju nadležnost u ovoj oblasti.   |
| Osnovno               | X  | X   | Omnibus zakonom APV je preneseno pravo da utvrđuje mrežu osnovnih škola na svojoj teritoriji i utvrđuje ispunjenost uslova za početak rada osnovne škole, daje mišljenje i postupku donošenja nastavnih planova i programa, odobrava udžbenike za jezike nacionalnih manjina, sporazumno sa ministrom prosvete donosi planove i programe za predmete od posebnog interesa za nacionalne manjine. APV vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata osnovnih škola na svojoj teritoriji i organizuje inspekcijski nadzor. Sredstva za rad škola i deo sredstava za investicione i tekuće održavanje obezbeđuju se u budžetu APV. | X              | Akt o mreži osnovnih škola donosi grad, odnosno opština, na osnovu kriterijuma i koje utvrdi Vlada. Saglasnost na akt kojim se utvrđuje broj i prostorni raspored osnovnih škola daje Vlada. Poslovni provetne inspekcije u osnovnim školama obavljaju se kao povereni poslov u gradovima i opštinama, a Republika određuje rešenjem broj zaposlenih inspektora. Gradovi i opštine su nadležne za izgradnju i kapitalno održavanje školskih objekata; opremanje škola, finansiranje plata nastavnog osoblja, obezbeđivanje sredstava za stručno usavršavanje zaposlenih, prevoz učenika. Finansiranje plata nastavnog osoblja sprovodi se iz budžeta Republike. Gradske opštine, u gradovima u kojima su ustanovljene i funkcionišu (Beograd, Niš), nemaju nadležnost u oblasti osnovnog obrazovanja. |
| Srednje               | X  | X   | APV osniva srednje škole na svojoj teritoriji, daje mišljenje u postupku donošenja nastavnih planova i programa, odobrava udžbenike i donosi programe za lezile nacionalnih manjina, sporazumno sa ministrom prosvete donosi planove i programe za predmete od posebnog interesa za nacionalne manjine. APV vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata srednjih škola na svojoj teritoriji i organizuje inspekcijski nadzor. Sredstva za rad srednjih škola i deo sredstava za investicione i tekuće održavanje obezbeđuju se u budžetu APV.   | X              | Akt kojim se utvrđuje broj i prostorni raspored srednjih škola donosi Vlada. Poslovni provetne inspekcije u srednjim školama obavljaju se kao povereni poslov u gradovima i opštinama su nadležne za izgradnju i kapitalno održavanje zgrada i školskih objekata; opremanje škola, finansiranje plata nastavnog osoblja, obezbeđivanje sredstava za stručno usavršavanje zaposlenih, prevoz učenika. Finansiranje plata nastavnog osoblja sprovodi se iz budžeta Republike. Gradske opštine, u gradovima u kojima su ustanovljene i funkcionišu (Beograd, Niš), nemaju nadležnost u oblasti srednjeg obrazovanja.   |

| Funkcija – nadležnost | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar  | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar   |
|-----------------------|----|-----|--|----------------|---|
| Visoko                | x  | x   | APV osniva univerzitete i fakultete i utvrđuje ispunjenost uslova za početak rada, imenuje predstavnike osnivača u upravnom i nadzornom odboru i vrši upravninadzor. Svi ovi poslovi vrše se kao povereni. Sredstva za rad univerziteta i deo sredstava za investiciono i tekuće održavanje obezbeduju se u budžetu APV.   |                | Nadležnost u ovoj oblasti ima Republika Srbija, koja osniva univerzite i daje saglasnost za osnivanje privatnih univerziteta i utvrđuje ispunjenost uslova za početak rada.   |
| Obrazovanje odraslih  |    |     | Deo programa za obrazovanje odraslih finansira APV, a deo opštine.   | x              | Ne postoji Zakon o obrazovanju odraslih, koji bi predviđao podeželju nadležnosti u ovoj oblasti i način finansiranja. Strategija razvoja obrazovanja odraslih iz januara 2007. godine previđa da će Ministarstvo finansija, Ministarstvo prosvete i sporta, Ministarstvo rada, zaposljavanja i socijalne politike identifikovati budžetske izvore finansiranja obrazovanja i obuke odraslih i načine i kriterijume raspodele sredstava. Za sada sve aktivnosti finansiraju lokalne samouprave i donatori na <i>ad hoc</i> osnovi.   |
| <b>OPŠTA UPRAWA</b>   |    |     |  |                |   |
| Javna uprava          | x  | x   | AP, preko svojih organa, u skladu sa zakonom, daje mišljenje na predloge za osnivanje novih jedinica lokalne samouprave, uključujući i spajanje postojećih, promenu granica i sedišta jedinica lokalne samouprave na teritoriji autonome pokrajine. U određenim oblastima neposredno vrši inspekcijski nadzor kao povereni posao.<br><br>Finansiranje poslova iz svog delokruga, opštine i AP vrše samostalno. Za vršenje poverenih poslova i određenih poslova iz svog delokruga (npr. primena odredbi o službenoj upotrebi jezika i pisma u manjinama) odobravaju se dodatna sredstva iz republičkog i pokrajinskog budžeta. | x              | Gradovi i opštine obavljaju poslove iz svog delokruga samostalno, u granicama utvrđenim Ustavom, zakonomi drugim propisima i statutom. U poslovima iz svog delokruga drugostepenu nadležnost po žalbama opštinsko veće. Povereni poslovi čije obavljanje je u nadležnosti republičkih organa, koji se delimično, radi lakšeg i efikasnijeg obavljanja poveravaju, odnosno prenose zakonom i drugim propisima na jedinicu lokalne samouprave (vodenje knjiga državljanja, biračkih spiskova, inspekcije). Finansiranje poslova iz svog delokruga, opštine vrše samostalno. Za vršenje poverenih poslova odobravaju se dodatna budžetska sredstva iz republičkog budžeta. U RS postoji 26 upravnih okruga koji obavljaju inspekcijske i druge poslove na teritoriji okruga. Okrug ima i drugostepenu nadležnost po žalbama na rad opštinskih organa u poverenim poslovima. Inspekcijske službe su organizovane ili kao dekoncentrovani delovi i republičke uprave (npr. republički inspektorji rade i na svoje kancelarije u svakom od 26 okruga) ili kao delovi gradske, odnosno opštinske uprave, gde inspektor i vrše ove poslove kao poverene (prostveni inspektori). |
| Policija              |    | x   | APV nema nadležnost u ovoj oblasti.  |                | Isključiva a nadležnost Republike Srbije.   |

| Funkcija – nadležnost      | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar   | Grad / opština | Opis nadležnosti / komentar  |
|----------------------------|----|-----|---|----------------|--|
| Pravosuđe                  | x  | x   | APV predlaže mrežu sudova na svojoj teritoriji.   |                | Isključiva nadležnost Republike Srbije.  |
| Civilna zaštita            | x  | x   | APV formira i štab civilne zaštite.   | x              | Ministarstvo za unutrašnje poslove. Sektor za zaštitu i spasavanje ima koordinativnu funkciju. Grad i opština formiraju štabove civilne zaštite za vršenje stručnih i operativnih poslova na pripremi zaštite od nepogoda.   |
| Protipožarna zaštita       | x  | x   | Planovi zaštite od požara.  | x              | U opštinama postoje planovi zaštite od požara.   |
| Registar građanskih stanja | x  | x   | APV ima određene nadležnosti u domenu kontrole zakonitosti.   | x              | Poslove koji se odnose na lična stanja građana, vodenje maticnih knjiga i izdavanje izvoda i uverenja, sastavljanje smrtonovica, izdavanje uverenja o čimbenicima kada je to određeno zakonom više gradskih opština i opštine (jedinice lokalne samouprave) kao povereni posao. Poslov koji se odnosi na lična stanja mogu se obavljati u mesnim kancelarijama, kao dekoncentrovanim delovima i lokalne samopoprave, uglavnom po selima. |
| Registrar birača           |    |     |   | x              | Registrar birača vode gradске opštine i opštine (jedinice lokalne samopoprave) kao povereni posao.   |
| Statistika                 | x  | x   | Odredena ovlašćenja u domenu prikupljanja statističkih podataka imaju i organi i telo APV (Pokrajinski fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Pokrajinski zavod za zdravstveno osiguranje itd.) |                | Prikupljanje statističkih podataka od opštug interesa i njihovo objavljivanje, korишćenje i zaštita u nadležnosti su Republičkog zavoda za statistiku i određenog broja državnih organa i organizacija koji podatke prikupljaju preko svojih područnih jedinica (Nacionalna služba za zapošljavanje, RUJP, MUP, Ministarstvo pravde i drugi).  |
| Mesne zajednice (MZ)       |    |     | MZ su u nadležnosti gradova i opština u APV.  | x              | Unadležnosti opština i opština u gradovima u pogledu osnivanja, uz saglasnost građana sa teritorije MZ. Svi mliji samo nekim MZ mogu se povoriti posloviz delokruga opštine. U tom slučaju opština je nadležna i za obezbeđivanje sredstava. MZ imaju i sopstvene prihode od samodoprinos uvedenog za teritoriju MZ, zakupa prostora, donacija itd.  |

| Funkcija – nadležnost      | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar  | Grad / opština | Opis nadležnosti / komentar  |
|----------------------------|----|-----|--|----------------|--|
| <b>ZDRAVSTVENA ZAŠTITA</b> |    |     |  |                |  |
| Bolnice                    | X  | X   | APV osniva zdravstvene ustanove koje pružaju bolničku, specijalističku i visokospecijalističku zdravstvenu zaštitu, u skladu sa planom mreže zdravstvenih ustanova koji donosi Vlada Republike Srbije. Opštu bolnicu, specijalnu bolnicu, kliniku, institut i klinički centar osniva APV za svoju teritoriju. Platite zapošlenih u zdravstvu, kao i novac namenjen materijalnim troškovima i kapitalnim ulaganjima se transferiše Pokrajinskom fondu za zdravstveno osiguranje, koji ga raspoređuje prema pokrajinskim prioritetima. | X              | Opštu bolnicu, specijalnu bolnicu, kliniku, institut i klinički centar osniva Republika Srbija. Zavode za hitnu pomoć, za plućne bolesti, za kožno-venerične bolesti, za gerontologiju, za zdravstvenu zaštitu studenata i kliničko-bolničke centre osnivaju gradovi. Direktori i članove UO i nadzornih odbora imenuju skupštine grada. RS (Fond za zdravstveno osiguranje) obezbeđuje plate za zaposlene u zdravstvu i za materijalne troškove. Do sada su se kapitalna ulaganja finansirala iz republičkog budžeta. Nadzor nad radom zdravstvenih ustanova vrši RS preko zdravstvenih i farmaceutskih inspektora. |
| Domovi zdravlja            | X  | X   | APV predlaže mrežu zdravstvenih ustanova za teritoriju APV.  | X              | Domove zdravlja i apotekе osnivaju gradi i opštine. Direktore i članove UO i nadzornih odbora imenuju skupštine opština. RS (Fond za zdravstveno osiguranje) obavezuje plate za zaposlene u zdravstvu i za materijalne troškove. Do sada su se kapitalna ulaganja finansirala iz republičkog budžeta.  |
| Specijalizovani zavodi     | X  | X   | Zavod za javno zdravlje, zavod za transfuziju krvii zavod za antitrivičnu zaštitu (prevenciju besnila) osniva APV za svoju teritoriju.   | X              | Zdravstvene ustanove koje obavljaju delatnost naviše nivoa zdravstvene zaštite, i to: zavod za javno zdravlje, zavod za transfuziju krvii, zavod za medicinu rada, zavod za sudsку medicinu, zavod za virusologiju, vakcine i serume i zavod za antirabičnu zaštitu osniva RS.   |

| Funkcija – nadležnost                   | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar  | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar  |
|---|----|-----|--|----------------|--|
| <b>SOCIJALNA ZAŠTITA</b>                |    |     |  |                |  |
| Centri za socijalni rad                 | x  | x   | APV bliže uređuje druga prava iz socijalne zaštite, veći obim prava od prava utvrđenog zakonom i povoљnije uslove za njihovo ostvarenje, ako je prethodno u svom budžetu za to ostvarila sredstva. APV daje mišljenje na predlog mreže ustanova za smještaj korisnika na teritoriju APV. | x              | Republika Srbija finansira plate i materijalne troškove centara za socijalni rad. Usluge pomoći u kući, dnevnog boravka, privremenog smještaja u privatilište, jednokratne pomoći i opremu korisnika za smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu obavezeno finansira grad/opština. U proseku, opštine za ove namene izdvajaju svega 2% budžeta. Gradovi i opštine mogu da predviđaju veći obim prava i širi krug korisnika usluga socijalne zaštite (Novi Sad, na primer finansira i letovanja dece iz hraniteljskih porodica, jednokratnu interventnu pomoć, nadoknadu troškova sahanjuvanja lica u stanju socijalne potrebe itd.) Grad Beograd je osnivač Gradskog centra za socijalni rad, a službe u opštinama su filijale (gradske opštine nemaju nadležnost u domenu osnivanja ili finansiranja centara za socijalni rad). |
| Gerijatrijski centri                    | x  | x   | APV je osnivač za teritoriju APV, jedne ili više opština. Sredstva za rad se obezbedjuju u budžetu RS.   |                | Osnivač je RS. Sredstva za rad se obezbedjuju u budžetu RS.  |
| Crveni krst                             | x  | x   | Pokrajinska organizacija Crvenog krsta je u saставu organizacije Crvenog krsta Srbije i finansira se iz pokrajinskog budžeta. Gradski i opštinske se finansiraju iz sopstvenih budžeta osim kada su u pitanju zajednički projekti.   | x              | Pokrajinske, gradске i opštinske organizacije Crvenog krsta su u sastavu Crvenog krsta Srbije. Organizacija Crvenog krsta osnovana za teritoriju grada, osnosno opštine ima status pravnog lica i finansira se iz budžeta grada/opštine i iz drugih izvora finansiranja.   |
| <b>KULTURA, FIZIČKA KULTURA I SPORT</b> |    |     |  |                |  |
| Pozorišta                               | x  | x   | Pokrajina finansira pozorišta čiji je osnivač i imenuje direktora i članove upravnog i nadzornog odbora.   | x              | Gradovi i opštine finansiraju pozorišta čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove imenju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Gradovi i opštine ulažu u njihovo investiciono i kapitalno opremanje.  |

| Funkcija – nadležnost              | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar  | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar   |
|------------------------------------|----|-----|--|----------------|---|
| <b>Muzeji</b>                      | x  | x   | Pokrajina finansira muzeje čiji je osnivač (Muzej Vojvodine, Muzej savremene likovne umetnosti i Pozorišni muzej Vojvodine).   | x              | Gradovi i opštine finansiraju muzeje čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove imenjuju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Gradovi i opštine ulazu u njihovo investiciono i kapitalno premanje.   |
| <b>Biblioteke</b>                  | x  | x   | Pokrajina finansira bibliotekе čije osnivač. Pokrajina takođe obezbeđuje sredstva za rad, investiciono i tekuće održavanje biblioteka koje obavljaju matičnu funkciju na teritoriji APV i uređuje mrežu biblioteka na svojoj teritoriji.   | x              | Gradovi i opštine finansiraju bibliotekе čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove imenjuju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika obezbeđuje sredstva za rad, investiciono i tekuće održavanje biblioteka koje obavljaju matičnu funkciju na teritoriji Republike. |
| <b>Sport i sportski klubovi</b>    | x  | x   | APV imenuje i razrešava direktora, predsednika i članove upravnog i nadzornog odbora sportskih organizacija na teritoriji autonomne pokrajinе ako se ove organizacije u celini ili pretežno finansiraju iz budžeta autonomne pokrajinе. APV utvrđuje interes građana u oblasti sporta i obezbeđuje sredstva neophodna za realizaciju tog interesa. Viši upravni nadzor nad radom organizacija u oblasti sporta i nadzor nad stručnim radom u oblasti sporta. | x              | Gradovi i opštine imenuju i razrešavaju direktora, predsednika i članove upravnog i nadzornog odbora sportskih organizacija na teritoriji grada ili opštine ako se ove organizacije u celini ili pretežno finansiraju iz budžeta.   |
| <b>Sportski i kulturni objekti</b> |    | x   | Izgradnja i kapitalno opremanje ugovornim iz budžetskih sredstava APV. Osnivačka prava se prenose gradovima i opštinama kojima su zadužene za upravljanje.   | x              | Izgradnja novih objekata i kapitalno opremanje ugovornim iz budžetskih sredstava Republike (Fond za kapitalna ulaganja i NIP). Osnivačka prava se prenose gradovima i opštinama kojima su zadužene za upravljanje.  |
| <b>Galerije</b>                    | x  | x   | Pokrajina finansira galerije čiji je osnivač.  | x              | Gradovi i opštine finansiraju galerije čiji su osnivači. Ustanove kulture su indirektni korisnici gradskih i opštinskih budžeta i gradovi i opštine daju saglasnost na njihove finansijske planove imenjuju direktore i predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora.  |
| <b>Druge kulturne institucije</b>  | x  | x   | Pokrajina finansira sve ustanove čiji je osnivač.  | x              | Primenjuje se princip da grad, odnosno opština finansira ustanovu čiji je osnivač.  |

| Funkcija – nadležnost                                    | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar   | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar  |
|--|----|-----|---|----------------|--|
| <b>URBANIZAM, PROSTORNO UREĐENJE I STAMBENA POLITIKA</b> |    |     |   |                |  |
| Urbanističko planiranje                                  | X  | X   | APV daje mišljenje na nacrte generalnih urbanističkih planova na svojoj teritoriji.   | X              | Izrada generalnog (urbanističkog) plana je u nadležnosti grada/opštine. Grad Beograd donosi regionalni prostorni plan. Republika daje mišljenje na urbanističke planove gradova i opština.   |
| Geodetsko katastarski imovinsko-pravni poslovi           | X  |     | APV nema nadležnost u ovoj oblasti.   | X              | Družbeni premer nepokretnosti, katastar nepokretnosti, katastar vodova i upisi prava na nepokretnostima, kao i njihovo održavanje i obnova u isključivoj su nadležnosti Republike. Geodetski zavod, koji poslove obavlja preko područnih jedinica (službi za katastar) u opština, gradovima i nekim gradskim opštinskim u Beogradu.  |
| Regulaciono planiranje prostornog razvoja                | X  | X   | APV donosi regionalni prostorni plan. Takođe daje i mišljenje na nacrte prostornih planova gradova i opština na svojoj teritoriji sa regionalnim prostornim planom APV. | X              | Izrada prostornog plana i regulacionih planova je u nadležnosti grada/opštine. Grad Beograd donosi regionalni prostorni plan. Republika daje mišljenje na hijerarhijski niže prostorne pla nove.   |
| Upravljanje i održavanje stambenog fonda                 |    |     | APV nema nadležnost u ovoj oblasti.   | X              | U nadležnosti grada/opštine.   |
| Upravljanje opštinskom imovinom                          |    |     | Prema Ustavu RS, APV ima svoju imovinu.   | X              | U nadležnosti grada, gradiske opštine (postovni prostor) i opštine.  |
| <b>KOMUNALNE I DRUČEJAVNE USLUŽNE DEJATNOSTI</b>         |    |     |   |                |  |
| Električna energija                                      | X  | X   | APV preko svojih organa vrši nadzor nad primenom zakona kojim se uređuje oblast elektroprivrede.  |                | U isključivoj nadležnosti Republike Srbije.  |
| Vodosнabdevanje  |    |     |   |                | U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave ovdje nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/opštine imenjuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cene usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije). Gradiske opštine u Beogradu nemaju svoja komunalna preduzeća. Jedino sedam prigradskih opština samostalno organizuju pružanje komunalnih usluga građanima. |

| Funkcija – nadležnost | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar | Grad / opština | Opis nadležnosti / komentar   |
|-----------------------|----|-----|-----------------------------|----------------|---|
| Snabdijevanje gasom   |    |     |                             | X              | U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave oву nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća ili kroz poveravanje deatrosu (privatno-javno partnersvo).  |
| Toplovođ              |    |     |                             | X              | U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave oву nadležnost ostvaruju osnivajući javno-pravljeno komunalna preduzeća. Gradovi/opštine imenjuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cene usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije). |
| Sanitacija            |    |     |                             | X              | U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave oву nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/opštine imenjuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cene usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije).           |
| Odvoz smeća           |    |     |                             | X              | U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave oву nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/opštine imenjuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cene usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije).           |
| Putevi, mostovi       |    | X   |                             | X              | Izgradnja, korišćenje i održavanje lokalnih i nekategorisanih puteva je u nadležnosti lokalne samouprave – Direkcije za izgradnju grada. U Beogradu postoji Direkcija za puteve koja obavlja ove poslove za deset gradskih opština, dok za prigradske te poslove obavljaju njihova komunalna preduzeća.                     |
| Grobije               |    |     |                             | X              | U nadležnosti grada/opštine. Lokalne samouprave oву nadležnost ostvaruju osnivajući javna komunalna preduzeća. Gradovi/opštine imenjuju direktore, predsednike i članove upravnih i nadzornih odbora. Republika Srbija limitira visinu cene usluga (tarife) i visinu plata (povećanje do visine stope inflacije).           |

| Funkcija – nadležnost         | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar   | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar  |
|-------------------------------|----|-----|---|----------------|--|
| <b>ZAŠTITA OKOLINE</b>        |    |     |   |                |  |
| Zaštita prirodne sredine      |    | X   | APV donosi program zaštite i razvoja životne sredine na svojoj teritoriji i objekata na životnu sredinu, za objekte i radove za koje građevinski dozvolu i zadele pokrajinski organ. APV vojvodina takođe vrše inspekcijsku kontrolu za aktivnosti regulisane zakonima iz oblasti zaštite životne sredine. APV vrši upravni nadzor u svim oblastima zaštite životne sredine. Gradovi i opštine donose svoje programe zaštite i razvoja životne sredine. | X              | Gradovi i opštine donose program zaštite i razvoja životne sredine u svojoj teritoriji (LEAP) i daju saglasnost na analizu uticaja i rada i objekata na životnu sredinu, za objekte i radove za koje građevinski dozvolu izdaje gradski ili opštinski organ. Inspekcijski nadzor vrše lokalni opštinski inspektor. Plate inspektora finansiraju se iz budžeta RS (povereni posao). |
| <b>SAOBRĀCAJ, TRANSPORT</b>   |    |     |   |                |  |
| Drumski saobraćaj             |    | X   |   |                | U nadležnosti RS. Linijički gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju je u nadležnosti lokalne samouprave. Gradovi koji imaju ovu vrstu prevoza uglavnom ga obavljaju preko javnih preduzeća, ili poveravanjem delatnosti privatnim prevoznicima (JPP).  |
| Železnički saobraćaj          | X  |     |   |                | U nadležnosti RS.  |
| Vazdušni saobraćaj, aerodromi |    | X   |   |                | U nadležnosti RS.  |

| Funkcija – nadležnost  | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar  | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar   |
|------------------------|----|-----|--|----------------|---|
| Vodni saobraćaj – luke | X  |     | Javno vodoprivredno preduzeće „Srbijavode“ obavlja svoju nadležnost na celoj teritoriji RS.<br>U nadležnosti RS – osim za grad Beograd koji posie donošenja Zakona o glavnom gradu može da osniva javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda, vrši inspekcijski nadzor u oblasti vodoprivrede, uređuje i obezbeđuje uslove i način korišćenja mesta za postavljanje plovnih objekata na delu obale i u vodenog prostora, uključujući i izдавanje odobrenja za postavljanje plovnih objekata, kao i vrši nadzor nad korišćenjem mesta za postavljanje plovnih objekata itd. |                |   |
| <b>PRIVREDA</b>        |    |     |  |                |   |
| Trgovina, privreda     | X  | X   | Pokrajinski sekretarijat za privredu rešava po žalbama privostenih organa u opštinama u oblastima koje se odnose na trgovinu, turizam, ugostiteljstvo i cene. Sekretarijat usmerava podsticajna sredstva namenjena razvoju Vojvodine.  | X              | Opština vrši upravne i stručne poslove u oblasti privrede i trgovine, uključujući zaključivanje i evidentiranje ugovora o radu preduzetnika. Pruža stručnu pomoć pravnim licima (privatnim preduzetnicima, malim i srednjim preduzećima) pri otvaranju, realizaciji projekata i kredita. Radi na stvaranju baze podataka, praćenju analiziranjem i davajući izveštaja o stanju i kretanju privrednih aktivnosti. Daje projekcije budućih kretanja i predlaže strategije za dalji razvoj, uspostavlja kontakte i stara se o privlačenju novih investitora u opštinu. |
| Zanatstvo              | X  | X   | Na nivou APV nadležan Pokrajinski sekretarijat za privredu (u domenu pripreme programa, predlaganja mera, praćenja stanja u ovoj oblasti). Donosi drugostepena rešenja po žalbi privostenih organa za privredu.  | X              | U nadležnosti je opštine, ali je registracija preduzetničkih radnji na nivou RS (Agenca za privredne registre). Opština može da uvede posebne podsticajne mere podrške zanatskim delatnostima.  |
| Turizam                | X  | X   | Na nivou APV nadležan Pokrajinski sekretarijat za privredu (u domenu pripreme programa, predlaganja mera, praćenja stanja u ovoj oblasti). Donosi drugostepena rešenja po žalbi privostenih organa za privredu.  | X              | Registracija preduzetnika je objedinjena i vrši se u Agenцији za privredne registre na centralnom nivou. U nadležnosti opštine su poslovi promocije turističkih kapaciteta opštine, osnivanjem turističkih organizacija ili na drugi način i zadovoljavanje određenih potreba građana u oblasti turizma i srodnim oblastima od interesa za grad/opštinu.  |

| Funkcija – nadležnost | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar   | Grad / opština | Opis nadležnosti / Komentar   |
|-----------------------|----|-----|---|----------------|---|
| <b>Ugostiteljstvo</b> |    | X   | Na nivou APV nadležan Pokrajinski sekretarijat za privredu (u domenu pripreme programa, predlaganja mera, praćenja stanja u ovoj oblasti). Donosi drugostepena rešenja po žalbi pristupenih organa za privredu.   | X              | Registacija preduzetnika je objedinjena i vrši se u Agenciji za privredne registre na centralnom nivou. U nadležnosti opštine je zadovoljavanje određenih potreba građana u oblasti ugostiteljstva i privrednih i drugim oblastima od interesa za grad: uređivanje radnog vremena za određene delatnosti i određivanje mesta na kojima se mogu obavljati određene delatnosti.   |
| <b>Poljoprivreda</b>  |    | X   | APV donosi program zaštite, korišćenja i uređenja zemljišta na svojoj teritoriji. Ustanovljava posebna tela i organe koji finansiraju sprovođenje podsticajnih mera u oblasti poljoprivrede.  | X              | Gradovi i opštine donose godišnje programe zaštite, korišćenja i uređenja zemljišta na svojoj teritoriji. Na ove programe daje saglasnost Ministarstvo za poljoprivredu. Na osnovu programa, gradovi i opštine sprovode postupak davanja u zakup državnog zemljišta na svojoj teritoriji (koje su do 2006. koristile zadruge, društvena i privatizovana preduzeća). Zakupnina je 60% prihod republičkog, a 40% opštinskog budžeta. Gradovi i opštine takođe finasiraju sprovođenje podsticajnih mera u oblasti poljoprivrede. Opština vrši promenu namene poljoprivrednog zemljišta (uz saglasnost Ministarstva poljoprivrede). |
| <b>Šumarstvo</b>      |    | X   | Državne šume su u nadležnosti javnog preduzeća "Srbijašume". Preduzeća "Vojvodinašume" Gradovi i opštine imaju pravo gazdovanja neuređenim državnim šumama i privatnim šumama.  | X              | Državne šume u nadležnosti javnog preduzeća "Srbijašume". Gradovi i opštine imaju pravo gazdovanja neuređenim državnim šumama i privatnim šumama.   |
| <b>Zapošljavanje</b>  |    | X   | Preko Sekretarijata za rad zapošljavanje i brigu o ženama, Pokrajinskog zavoda za izrišće rada i Fonda za razvoj APV vrši poslove u domenu sprovođenja politike zapošljavanja i smanjenja nezaposlenosti na teritoriji APV (formiranje fondova za kreditiranje malih preduzeća, , praćenje stanja u ovim oblastima u cilju realizacije vezeci zakonskih propisa itd.) | X              | U nadležnosti opštine je ovora ugovora o zapošljavanju kod privatnih poslodavaca i vođenje evidencija o radu.   |

| Funkcija – nadležnost  | RS | APV | Opis nadležnosti / Komentar  | Grad / opština | Opis nadležnosti / komentar   |
|------------------------|----|-----|--|----------------|---|
| Vodoprivreda           | X  | X   | Dvadesetak vodoprivrednih preduzeća na teritoriji APV-nisu u sastavu JP "Srbijavode" već formiraju Zajednicu vodoprivrednih preduzeća APV. Ona i danje obavljaju vodoprivrednu delatnost koju su, u principu, obavljala poslednjih dvadesetak godina (i pre formiranja JP "Srbijavoda" koja u drugim oblastima ima nadležnosti na teritoriji APV). | X              | Opština odnosno grad utvrđuje vodoprivredne uslove, izdaje vodoprivredne saglasnosti i vodoprivredne dozvole za objekte i radove u skladu sa ovlašćenjima opštine.  |
| <b>INFORMISANJE</b>    |    |     |  |                |   |
| Javno glasilo – novine |    |     |  | X              | Zakonom o javnom informisanju predviđena je obaveza svih štampanih glasila iji su osnivači gradovi i opštine da se privatizuju do kraja aprila 2005. Zakonom o lokalnoj samoupravi uvedena je obaveza opština da se stara o javnom informisanju na srpskom jeziku i da obezbedi javno informisanje na jezicima manjina. Ova dva zakona su u očiglednoj suprotnosti, a odluku će verovatno doneti Ustavni sud. |
| Radio                  |    | X   |  | X              | Gradovi i opštine ne mogu da budu osnivači elektronskih medija (uključujući radio – vidli Zakon o radiodifuziji RS). Izuzetak je grad Beograd kome je Zakonom o glavnom gradu omogućeno da ostane osnivač Studija B, kao i multietnički gradovi i opštine (u kojima su u službenoj upotrebi jezici manjina) koji će moći da ostanu osnivači radio stanica na manjinskim jezicima.                             |
| Televizija             |    | X   |  | X              | Gradovi i opštine ne mogu da budu osnivači elektronskih glasila. Izuzetak je grad Beograd kome je Zakonom o glavnom gradu omogućeno da ostane osnivač Studija B, i multietnički gradovi i opštine (u kojima su u službenoj upotrebi jezici manjina) koji će moći da ostanu osnivači glasila na jezicima manjina   |

Dr Zdravko Zlokapa

# KOMPARATIVNI PREGLED LOKALNE SAMOUPRAVE

SLOVENIJA, HRVATSKA, BOSNA I HERCEGOVINA,  
MAKEDONIJA I SRBIJA



Na prethodnim stranama su izloženi slučajevi funkcionsanja lokalne samouprave u pet zemalja bivše Jugoslavije.

Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Makedonija su dugo egzistirale u okviru zajedničke države i bile upućene na izgradnju istog modela lokalne samouprave. Deceniju i poslije raspada zajedničkog državno-pravnog okvira, njihovi sistemi lokalne samouprave se razlikuju skoro kao da nisu pola vijeka funkcionali na istim principima. Zašto je došlo do tako velike divergencije u ovom segmentu političkog sistema i šta se iz ovoga može naučiti?

Za definitivne generalizacije je vjerovatno još uvijek rano pošto su u svim zemljama iz uzorka reforme lokalne samouprave još uvijek u toku. Promjene su negdje otišle dalje, drugdje su, kao u BiH, na samom početku; iako se – zbog velike brzine promjena – može steći utisak da još ništa nije čvrsto ni definitivno te da je lokalna samouprava prepustena improvizacijama i provizoriju, zanimljivo je pogledati „kako to rade drugi“ – drugi su u ovom slučaju zemlje susjedi koje i pored velikih razlika još uvijek imaju ponešto zajedničko, ako ništa drugo, a ono sposobnost da uče jedne od drugih.

## Nadležnosti više ili manje – od čega to zavisi?

Političke nauke su odavno uvidjele da se javne usluge kvalitetnije obavljaju ako ih vrši ona vlast koja je građanima najbliža. To je u pravilu lokalna vlast, što svakako ne znači da lokalne vlasti mogu jednako kvalitetno pružati sve vrste usluga. Da bi se kvalitetno izvodile, neke vrste javnih nadležnosti i usluga zahtijevaju teritoriju mnogo veću od opštinske, ili se moraju odnositi na veliki broj lica da bi imale ekonomsko opravданje itd. Zbog toga je uobičajeno da se vlast organizuje u nekoliko nivoa, najčešće trostepeno, pri čemu je opštinska vlast uvijek osnovna i građanima najbliža, zatim slijedi srednji nivo (sreska, regionalna ili pokrajinska vlast), te državni nivo vlasti. Svaki je nivo vlasti zadužen da servisira određene društvene potrebe, odnosno da pruža građanima i preduzećima određenu vrstu usluga ili da stvorи uslove kako bi neko treći te usluge mogao da pruži; pravnim jezikom rečeno, svaka vlast raspolaže određenom vrstom i određenim brojem zakonskih nadležnosti ili ovlaštenja koje mora da obavlja jer se na taj način omogućava da društvo funkcioniра sa što manje teškoća.

Ipak, raspodjela nadležnosti između pojedinih nivoa vlasti nije uvijek funkcionalna ni logična, ne zadovoljava razloge ekonomске racionalnosti ni upravne efikasnosti, vrlo često je projekcija i ne ide u susret građanima. Do ovog raskoraka najčešće dolazi zbog toga što se raspodjela nadležnosti ne vrši samo po kriterijima objektivne naučne analize i polazeći od interesa onih kojima su usluge namijenjene; političke institucije koje vrše samu raspodjelu nadležnosti nisu neutralne i osim interesa građana i javnog interesa (koji može biti različit od pojedinačnih

interesa koji sačinjavaju javnost), itekako uzimaju u obzir i vlastite interese (koji se mogu razlikovati od svih drugih interesa koji su „u igri“). Pod uticajem svih tih činilaca raspodjela nadležnosti često se izvrši tako da se društvene potrebe ne servisiraju kvalitetno što izaziva nezadovoljstvo građana<sup>1</sup> i drugih društvenih aktera.

Ipak, tokom posljednjih pola vijeka u političkoj praksi većine država postalo je uobičajeno da se najnižem nivou vlasti – po pravilu to su opštine – dodjeljuje vrlo sličan krug nadležnosti. To su najčešće poslovi lokalnog karaktera i značaja, poslovi koji se odnose na frekventne potrebe građana i preduzeća, odnosno poslovi bez kojih bi se vrlo teško odvijao svakodnevni život ljudi i poslovanje brojnih organizacija. Već je rečeno da nema poslova ni nadležnosti koje „prirodno“ pripadaju opštinskom nivou vlasti; otuda je formulacija „izvorne nadležnosti“ koja se često načini u zakonima o lokalnoj samoupravi sasvim neadekvatna – nema nadležnosti koje „izviru“ iz prirode lokalne samouprave i prirodno joj pripadaju. Raspodjela nadležnosti je stvar konvencije, zavisi od razvijenosti pojedinih nivoa vlasti, od trenutno dominantnih stručnih mišljenja i svakako zavisi od odnosa političkih snaga koje odlučuju o tome koji nivo vlasti će šta da radi.

Ipak, raspodjela nadležnosti nije ni sasvim proizvoljna; iako zakonodavac svake zemlje ima ovlaštenje da raspodjelu nadležnosti po nivoima vlasti izvrši prema vlastitom nahođenju i pri tome načelno nije ničim ograničen, neka ograničenja mu se ipak postavljaju i on ih, ako je razuman i razložan, mora uzeti u obzir. Što se tiče lokalnog nivoa, ograničavajući faktori su teritorijalna i demografska veličina opština te njihov ekonomski i upravni kapacetet. Naime, svaka nova raspodjela nadležnosti u suštini je *preraspodjela* jer polazi od nekog zatečenog stanja. Zakonodavac obično ne prekraja iznova lokalne zajednice već nadležnosti dodjeljuje ili oduzima već postojećim i definisanim opštinama. Moguć je, svakako i drugačiji pristup – da se prvo definiše šta bi najniži nivo vlasti trebao da radi i koje nadležnosti da obavlja, a onda prema tom krugu poslova određuje se veličina lokalnih jedinica, njihova teritorija, ekomska snaga i upravni kapacetet. Zapravo, dodjela nadležnosti i određivanje veličine opštine obično se odvija istovremeno pošto zakonodavac – ako se odluči za velike i jake opštine obično već zna da će im prenijeti i velik broj nadležnosti; uz male i slabe opštine obično ide i malo nadležnosti. Zbog toga se zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli i zakon o lokalnoj samoupravi donose „u paketu“ kako bi se uskladila rješenja koja oni sadrže<sup>2</sup>. Da bi svi preuzeti koraci išli u istom pravcu potrebno je da vlada koja izvodi reformu jasno zna šta hoće da postigne i na koji način će to uraditi odnosno vlada mora da ima razvijenu strategiju ili bar viziju onoga čemu stremi.

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

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

Što se tiče zemalja iz našeg uzorka, tri od njih pet su mijenjale teritoriju svojih lokalnih jedinica i s tim promjenama usklađivale krug njihovih nadležnosti, a dvije su to činile u mnogo manjoj mjeri ili nikako. U prvoj grupi su Slovenija, Hrvatska i Makedonija, a u drugoj BiH i Srbija. Pošto su se u Sloveniji i Hrvatskoj odlučili za koncept izrazito malenih lokalnih jedinica, nisu im mogli prenijeti mnogo poslova. Opštine se u ovim zemljama bave uglavnom komunalnim problemima i čisto lokalnim stvarima dok su zahtjevniji poslovi prepušteni državi, srednjem nivou vlasti kao što je slučaj u Hrvatskoj ili ih opštine obavljaju zajedno s višim vlastima. Zapravo, iako je spisak nadležnosti lokalnih jedinica u ovim zemljama na prvi pogled impozantan, pažljivijom analizom dolazi se do zaključka da su opštine čak i u obavljanju tzv. izvornih nadležnosti svedene na puke izvršioce pošto se država potruđi da o svakoj opštinskoj nadležnosti doneše poseban zakon u kojem detaljno reguliše materiju, odredi standarde i čak propiše kazne, pa opština ne preostaje mnogo prostora za kreativnost i ispoljavanje lokalnih specifičnosti. U Makedoniji se tragalo za optimalnom veličinom opštine s odgovarajućim nadležnostima pa se eksperimentisalo i s malim i velikim opštinama da bi se došlo do sadašnjeg broja opština srednje veličine i sa nešto većim brojem nadležnosti. Srbija je u najvećoj mjeri zadržala velike opštine kakve su stvorene tokom prethodnih 50 godina funkcionisanja komunalnog sistema, a zbog nepostojanja srednjeg nivoa vlasti namijenjene su im brojnije i značajnije nadležnosti nego što ih imaju male opštine u Sloveniji i Hrvatskoj. U Bosni i Hercegovini, kao što je rečeno, područja opština nisu mijenjana zakonom; što se nadležnosti tiče, one su u Federaciji BiH znatno smanjene jer je jedan dio poslova koje su ranije obavljale opštine prenesen na kante na pa je u Federaciji situacija sada sa upravno-administrativnog stanovišta paradoksalna: u tom entitetu postoje velike i mnogoljudne opštine kojima je glavni posao da rješavaju socijalne probleme, održavaju čistoću i pokopavaju svoje mrtve. U Republici Srpskoj opštine imaju veći broj nadležnosti ali je, kao u Sloveniji i Hrvatskoj, njihova samostalnost u obavljanju ovih originerno opštinskih poslova samo prividna pošto posebni zakoni vrlo detaljno regulišu šta i kako opština treba da radi.

Rasprava o tome da li je bolja mala ili velika opština, opština s malo nadležnosti ili ona koja ih može obavljati mnogo – vodi se među poznavaočima lokalne samouprave već stoljećima i ne nazire joj se kraj pošto svaka alternativa dobija nove zagovornike. U našem uzorku se pojavljuju tri opcije:

- × mala opština s malim brojem nadležnosti (Slovenija, Hrvatska, djelimično Makedonija),
- × velika opština s većim brojem nadležnosti (Srbija, djelimično RS) i
- × velika opština s malim brojem nadležnosti (Federacija BiH).

Koja kombinacija je najfunkcionalnija vjerovatno ne zavisi samo od odnosa ova dva činioča kojima se mi bavimo, već od velikog broja najrazličitijih faktora i njihovih vrlo specifičnih konstelacija.

## Teritorija i lokalna samouprava

Posmatrani sistemi lokalne samouprave razlikuju se u mnogo čemu, pa tako i u svom odnosu prema teritoriji. Dok Slovenija i Hrvatska već desetak godina istrajavaju na tendenciji mrvljenja teritorije i smanjivanja područja opštine, Srbija je zadržala teritorijalnu podjelu kakva ovdje postoji već decenijama, a za koju je karakteristično postojanje teritorijalno i demografski najveće opštine u Evropi. Makedonski trendovi su sličniji onima u Sloveniji i Hrvatskoj, iako usitnjavanje opština nije u ovoj južnoj državi poprimilo tako drastične forme kao u prve dvije zemlje. Što se Bosne i Hercegovine tiče, tu je došlo do povećanja broja opština ali ne kao posljedica planiranja prostora i njegovog usklađivanja sa razvojem lokalne samouprave već kao posljedica krajnje nesmotrenog i politički neodgovornog povlačenja međuentitetske linije. Kao što smo već rekli, tom prilikom se nisu poštivale opštinske granice pa je opštinska teritorija cijepana posve nelogično i nakaradno - otkidani su dijelovi teritorije od nekih opština i potom su ti parčići konstituisani kao nove jedinice lokalne samouprave, iako od samog početka nisu imali uslova za opstanak.

Za sve zemlje iz uzorka, osim Srbije i Bosne i Hercegovine, može se reći da vrlo dinamično prekraju svoju teritoriju; međutim samo u slučaju Makedonije osjeti se da je zakonodavac cijelo vrijeme slijedio jednu ideju i teritorijalne modifikacije držao pod kontrolom; stiče se utisak da su u Sloveniji i Hrvatskoj isti politički procesi izmakli kontroli i da se ne zna dokle će ići usitnjavanje prostora.

Ovdje je mjesto da podsjetimo da je upravo administrativno-teritorijalna podjela postupak socijalnog inžinjeringu s kojim države imaju dosta iskustva i koji nije haotičan već, naprotiv, strogo planski i svrshishodan. Dobar savremeni uzor kontrolabilnosti teritorijalnog aspekta lokalne samouprave pruža, na primjer, Danska koja je prošle godine završila svoje traganje za optimalnom veličinom opštinske teritorije; radi se o skoro paradigmatičnom primjeru socijalnog inžinjeringa na djelu pa ćemo ga ukratko izložiti. Osim toga, skandinavski eksperimenti sa lokalnom samoupravom su za nas posebno poučni jer se čini da njihovi zakonodavci inspiraciju ili uzor traže u modelu komunalnog sistema koji je izvorno razvijen u socijalističkoj Jugoslaviji. U Danskoj se pošlo od nadležnosti za koje se smatralo da treba da pokrivaju određenu teritoriju, odnosno pošlo se od socijalnih funkcija za koje se tražio optimalan teritorijalni okvir. Drugim riječima, tragalo se za takvom veličinom teritorijalnih jedinica u kojoj bi se najbolje, najekonomičnije i najoptimalnije moglo izvršavati određene socijalne i političke nadležnosti. Budući da su postojeće opštine bile prostorno, ekonomski, demografski i upravno premalene – prišlo se njihovom prilagođavanju. Iako je administrativna podjela zemlje u nadležnosti centralnih državnih organa koji su novu opštinsku mapu mogli da nacrtaju brzo i na prečac, ipak je podjela teritorije rađena postepeno i relativno polagano, uz poštivanje svih

detalja demokratske procedure, kako se u teritorijanoj prekompoziciji zemlje niko ne bi našao povrijedjen ili oštećen.

I makedonski planeri su bili „u traganju“; vidi se to po dvije teritorijalne podjele – prvo na vrlo malene opštine, a potom na krupnije lokalne jedinice. Čini se da je ovdje, uz razloge ekonom-ske racionalnosti, trebalo imati i snažno razvijen osjećaj političke pragmatičnosti, pa čak i dopustiti da politika nadvlada u ovoj relaciji; to su zahtijevali vrlo komplikovani i ponekad vrlo zategnuti odnosi između etničkih zajednica u Makedoniji. Teritorijalna podjela je izvršena vo-ljom državne vlasti i uz protivljenje građana, što nas navodi na razmišljanje o njenoj trajnosti i prihvaćenosti u narodu. U svakom slučaju, stiče se utisak da je u pitanju bio strogo kontrolisan proces u kojem su političari znali da postave ciljeve, a planeri su znali kako da do njih dođu.

U Srbiji, kao što smo rekli, nije došlo do dubljih zahvata u teritorijalnu organizaciju opština. Do preraspodjele prostora među jedinicama lokalne samouprave nije došlo ni poslije uvođenja gradova kao – pored opština – još jedne vrste lokalnih jedinica.

Reforme lokalne samouprave u Sloveniji i Hrvatskoj, naročito reforme teritorijalnog segmen-ta, rukovodile su se istim principima i dale slične rezultate. Zajedničko im je ishodište u tome što se u oba slučaja sistem zasniva na izrazito malim teritorijalnim jedinicama. To je dovelo do osnivanja ogromnog broja lokalnih jedinica – u Sloveniji nešto preko 200, a u Hrvatskoj preko 400 - koje zbog svojih skromnih ekonomskih i upravnih kapaciteta mogu da preuzmu i izvr-šavaju tek manji broj nadležnosti. U Hrvatskoj je funkcionisanje ovako velikog broja opština olakšano postojanjem gradova kao posebne vrste samoupravnih jedinica i uvođenjem srednjeg nivoa vlasti koji, istina nije samoupravni ali pomaže koordinaciju i izvršava neke upravne nadležnosti. U Sloveniji nema srednjeg nivoa, pa su opštine okrenute ka zajedničkom uprav-nom državnom centru i međusobnoj saradnji.

Ovakvo razbijanje teritorijalnog sistema na veliki broj samoupravnih lokalnih jedinica može imati svoje sasvim racionalne argumente: logično je forsirati male teritorijalne zajednice ukoliko se želi razviti neposredna demokratija, bliski odnosi među ljudima, visok stepen unutar-grupne solidarnosti i identifikacije sa lokalnom zajednicom, i tome slično. Istinska demokratija može, po nekim mišljenjima, istinski funkcionirati samo u malim zajednicama pa se zbog toga lokalna samouprava i naziva „osnovnom školom demokratije“.

Razbijanje državne teritorije na veliki broj teritorijalno, ekonomski i demografski malih je-dinica osim dobrih strana ima i velike nedostatke. Takve zajednice vrlo brzo dostignu svoje razvojne granice jer su zbog malog ekonomskog kapaciteta nesposobne za bilo kakva zna-čajnija preguća; veliki broj ovih jedinica se mora oslanjati na državu, što nju opterećuje a njih čini zavisnim; male zajednice mnogo lakše od velikih podlegnu neformalnim uticajima

vaninstitucionalne moći – sasvim je realno očekivati da minijaturnim opštinama, poslije izvjesnog vremena, ovladaju dobro organizovane klike ili stranačke ispostave i sve lokalne aktivnosti podrede svojim interesima; postojanje velikog broja malih opština čini svaku od njih pojedinačno i sve zajedno nemoćnim u odnosu na državu – njenom moćnom i jedinstveno upravljanom aparatu one ne mogu da suprotstave ni približno efikasnu vlastitu organizaciju.

U ovom društvu zemalja koje dinamično mijenjaju svoju teritorijalnu organizaciju, Bosna i Hercegovina predstavlja sasvim specifičan slučaj. Teritorija pojedinih opština promijenjena je mirovnim sporazumom igrom slučaja i posve stihijiški, a od tada s političke razine nije došao nikakav suvisao prijedlog o teritorijalnoj transformaciji lokalne samouprave. Opštine, iako u pravilu vrlo velike i mnogoljudne, ponašaju se na način svojstven malim socijalnim kolektivitetima – autarhične su, zatvorene u sebe i nesklone saradnji. Iako su bosanskohercegovačke opštine u najvećem broju slučajeva siromašne i ekonomski na rubu opstanka, čini se da ih ova ova privremena i prolazna involucija ipak suštinski ne ugrožava; prije bi se reklo da mnogo veću opasnost po razvoj lokalne samouprave predstavljaju opštinska rukovodstva koja su provincijalna i autistična i koja mnogim opštinama upravljaju idući isključivo za ličnim interesima. Ali najveću opasnost za opštine predstavljaju entitetska rukovodstva koja, zapletena u beskrajne političke svađe oko preuređenja zajedničkog državnog okvira, posve zanemaruju razvoj ili ga u potpunosti podređuju političkim interesima. Na državnoj i entitetskoj ravni ne postoji strateški dokument posvećen razvoju lokalne samouprave, a svaki razgovor o teritorijalnom prestrukturiranju dobija teške političke i nacionalne konotacije. Zbog toga su nevladine organizacije jedine koje se istinski bave razvojem lokalne samouprave ali su one bez realne moći da bilo šta suštinski promijene.

---

## Lokalni izbori i struktura lokalnih organa vlasti

---

I pored velikih razlika između pojedinih zemalja u uzorku (bogate – siromašne, razvijene – srednje razvijene – izrazito nerazvijene, mirne i prosperitetne zemlje – konfliktnе zemlje itd) u sistemu lokalne samouprave one su usvojile neka vrlo slična rješenja. Čini se da je najveća sličnost u načinu izbora odbornika lokalnih skupština i načelnika opštine.

Izbori za načelnika su u svim posmatranim zemljama neposredni što je i evropski trend. Za razliku od drugih zemalja iz uzorka, u BiH su učestali i opozivi načelnika, što je u RS odmah izazvalo reakciju u formi prijedloga da se izmjenama zakona oteža procedura smjene prvog opštinskog funkcionera. Način izbora opštinskog parlamenta takođe kao da je unificiran jer su u svim zemljama prihvaćeni proporcionalni izbori lokalnog predstavničkog tijela (u Sloveniji se samo opštinske skupštine s malim brojem članova biraju po većinskom principu). Načelnik i

skupština opštine postoje u svim opštinama kao obavezni organi, s tim da u nekim zemljama postoje i nadzorni odbori. Zanimljivo je da je u Republici Srpskoj izbor nadzornog odbora u opštini samo zakonska mogućnost, a ne obaveza, i da je tek nekolicina opština ovu opciju ugradila u svoje statute. I tamo gdje je u Republici Srpskoj postojao, nadzorni odbor nije reagovao na nepravilnosti u radu uopštinskih organa, čak i kada su na njih ukazivali građani i mediji ili kada je opštinskom načelniku suđeno zbog zloupotreba.

U Srbiji je, pak, došlo do zanimljive involucije koja svjedoči o tome koliko je lokalna samouprava podložna manipulaciji i kako joj se mogu nametnuti najprizemniji politički interesi. Kao što je poznato, Srbija je 2004. god. uvela neposredni izbor načelnika opštine, što je predstavljalo prihvatanje evropskog trenda jačanja uticaja građana na lokalne političke institucije i procese. Međutim, poslije nepune četiri godine, tj. krajem 2007. god., vraćen je stari način izbora načelnika, odnosno izbor načelnika ponovo je povjeren skupštini opštine. Iako nije bilo političkih obrazloženja ovog obrata, vjerovatno se radi o ustupku dominantnim političkim partijama koje su vrlo brzo uvidjele da su neposredno izabrani načelnici mnogo manje voljni da slušaju upute političkih partija nego što je to slučaj sa načelnicima izabranim u skupštinama. Kod ovih prvih je ne samo porasla politička samosvijest nego ih je bilo i teže smijeniti budući da je mehanizam smjene u rukama onih koji biraju, dakle u ovom slučaju u rukama birača. Zbog toga je zakonodavac napravio korak natrag i izbor načelnika vratio u skupštinu opštine.

Sasvim vjerodostojno, iako bez empirijskih dokaza, može se na isti način – tj. popustljivošću zakonodavca prema želji političkih stranaka da vladaju makar opštinom ako ne mogu državom – objasniti slovenačko i hrvatsko cjepljanje teritorije: time se daje mogućnost političkim partijama da bar negdje pobijede na lokalnim izborima i tako dobiju svoje parče vlasti i sve ono što uz vlast ide.

Institucionalna struktura lokalnih zajednica je, kao što se može vidjeti iz autorskih priloga, veoma slična u svih pet zemalja u uzorku. Unatoč tome, ove zajednice funkcionišu na posve različite načine, razvijaju se različitom dinamikom, čini se da postavljaju različite ciljeve i shodno tome idu ka njima raznim putevima. Tvrđnja da identična institucionalna struktura u različitim sredinama funkcioniše kao da je u pitanju posve drugačiji institucionalni sklop, još samo laicima djeluje iznenadujuće. Razne neopipljive i neuhvatljive socijalne i kulturne okolnosti mogu u potpunosti da izmjene način funkcioniranja identičnih političkih institucija. Zbog toga samo preuzimanje golih institucionalnih demokratskih formi – što tranzicione zemlje vrlo intenzivno čine – možda jeste nužan ali niukom slučaju i dovoljan uslov da neka zemlja „uskoči“ u demokratiju. Tranzicija od autokratije na demokratsko uređenje nije jednostavno „presvlačenje“ institucija i to se najbolje vidi upravo na lokalnom nivou. Drugim riječima, institucije koje su nesumnjivo potrebne da bi demokratija funkcionalala, moraju u tranzicionim zemljama imati i neku dodatnu potporu da bi dale rezultate. U mehaničkim analogijama rečeno,

mehanizmi koji u razvijenim demokratijama sasvim normalno rade na „obično gorivo“, u transisionim zemljama moraju dobiti „super“ da bi uopšte mogli da se pokrenu.

Dodatnu energiju lokalna demokratija teško da može sama iznjedriti. Građani pokazuju malo ili nimalo zanimanja za lokalne javne poslove upravo u onim zemljama u kojima je dodatni pogon za ubrzanje razvoja najpotrebniji. Izlaznost na lokalne izbore je u stalnom opadanju osim djelimično u Sloveniji; apstinencija u pojedinim opština u Hrvatskoj iznosi više od dvije trećine birača, a mnogo bolje nije ni u BiH; građani izražavaju apriorno nepovjerenje prema svim kandidatima, a u istraživanjima javnog mišljenja pripisuju najgore osobine javnim ličnostima, kako onima u vrhovima države tako i onima u lokalnim organima vlasti: korumpiranost, nepoštenje, neiskrenost, čak tešku kriminaliziranost. Iako zakoni predviđaju razne oblike neposrednog učešća građana u javnim poslovima, sve se te mogućnosti vrlo malo koriste pa se može reći da se lokalna politika vodi u najužim krugovima lokalne elite i u vrhovima opštinske administracije. Bez ikakvog nadzora i stimulisana opštom atmosferom u kojoj se ne cijeni poštjenje već se osuđuje onaj ko nije iskoristio „svolu priliku“ – politika postaje samo unosno zanimanje bez ikakvih moralnih ograda.

S druge strane, pridobiti građane za javnu stvar i vratiti im povjerenje u politiku mogu samo oni u kojima je javna politika personalizirana – lokalni političari i administracija, svojim poštениm radom i rezultatima koji doprinose boljem životu građana.

---

## Lokalne finansije i trošenje javnih sredstava

---

Na prvi pogled može izgledati da je osnovni razlog slabog funkcioniranja lokalne samouprave u nedovoljnim finansijskim sredstvima kojima lokalne zajednice raspolažu. Zaista, u nerazvijenim i siromašnim zemljama jedinice lokalne samouprave dobijaju mnogo manji dio javnih sredstava od onog dijela koji država zadrži za sebe. U razvijenim zemljama Evropske unije izdvajanja za lokalnu samoupravu idu i do jedne trećine društvenog proizvoda, dok je to u zemljama kojima se mi ovdje bavimo mnogo manje. Najviše se, procentualno gledano, za lokalne zajednice izdvaja u Srbiji – oko 6% GDP; u Sloveniji lokalne zajednice troše 5,06% GDP; u Hrvatskoj se 5,16% GDP izdvaja za lokalnu samoupravu, u Makedoniji 1,7% i u BiH – 3,5%<sup>3</sup>. Pri tome se, kao što smo vidjeli, nadležnosti lokalnih jedinica ne razlikuju mnogo po broju i složenosti. Obzirom na manju količinu novca kojom raspolažu, logično je da će lokalne jedinice u siromašnim zemljama u mnogo manjem obimu zadovoljavati potrebe svojih građana nego što to čine lokalne jedinice bogatih zemalja. Međutim, istu tendenciju zakidanja lokalnih

<sup>3</sup> Pri tome treba imati na umu i relativne odnose. Čini se da razlika između Slovenije i BiH nije pretjerano velika jer Slovenija izdvaja 5%, a BiH 3,5%. Međutim, ta razlika postaje mnogo veća kada se uzme u obzir da da je u Sloveniji GDP skoro duplo veći od onoga u BiH.

zajednica i lokalne potrošnje primijetimo i u nekim bogatim i razvijenim zemljama. Država, moglo bi se reći, jednostavno ne može da odoli a da ne zadrži što veći dio javnih sredstava i sama ih usmjerava tamo gdje smatra da su potrebna. Tome nema drugog lijeka nego sredstva lokalnih jedinica učiniti nezavisnim od volje države i upravo tako je i učinjeno u zemljama koje su visoko razvile svoju lokalnu samoupravu.

Međutim, nerazvijene zemlje – pri čemu pod ovim izrazom mislimo na nerazvijenost privrede i demokratije zajedno – osim niske javne potrošnje na lokalnom nivou, često imaju i posve drugačiji problem; radi se o neumjesnom, ponekad nesuvlislom razbacivanju njihovih sirotinjskih prihoda, lošem gazdovanju njihovom skromnom imovinom, trošenju javnog novca bez vidljivih rezultata ili trošenju javnih sredstava za zadovoljenje privatnih interesa.

Već je bilo riječi o tome da lokalne zajednice mogu da dopadnu pod lošu upravu; lokalno rukovodstvo ponekad svjesno usmjerava javna sredstva u tačno određena privatna preduzeća, preplaćuje usluge koje za račun opštine vrše privatne firme, namješta javne nabavke kako bi na tenderima pobijedile firme koje to objektivno ne zaslužuju, i tu je riječ o klasičnoj zloupotrebi ovlaštenja i o kriminalu. Ali loša uprava znači i nevjeste upravu, tj. takvu koja nije dorašla zadatku da upravlja siromašnom i nerazvijenom lokalnom zajednicom, odnosno opštinom koja se nalazi u dubokoj i hroničnoj krizi – a većina naših opština su upravo takve. Upravljanje (u) kriznim situacijama je posebno umijeće za koje treba imati posebna znanja i nemalo talenta; a većina opštinskih načelnika i njihovih najbližih saradnika nalaze se na tim funkcijama prvi put i zapravo se tek uče zanatu. Opština, koju pored loše ekonomске situacije zadesi i kadrovska nesreća da dobije nevjeste upravljače ili takve koji nisu posvećeni stvari zajednice – nema nikakvih izgleda da popravi svoj položaj. Brzo mijenjanje okolnosti u kojima funkcioniraju sva preduzeća i sve političke institucije u tranzicionim zemljama, zahtijeva brze i adekvatne reakcije, a nadasve podrazumijeva spremnost da se mnogo radi i brzo uči. Upravljanje lokalnim zajednicama u zemljama koje su prošle kroz rat i još nisu zaboravile decenije autoritarnog drijila nešto je posve drugo od istog posla u „normalnim“ zemljama s demokratskom i mirnodopskom prošlošću. Međutim, nemali broj izabranih funkcionera svoj izbor shvata kao nagradu za političke usluge koje su napravili svojoj partiji i dobijeni mandat koristi kao priliku za nerad, zgrtanje bogatstva ili uživanje u neodgovornom trošenju javnog novca. Oni koji ozbiljno shvate svoj posao mobiliziraće i druge snage u zajednici u interesu razvoja i opšteg probitka.

Ali čak i politička rukovodstva posvećena javnom interesu susreću se u svom poslu sa brojnim neekonomskim problemima koji su ponekad teži od onih čisto finansijskih i materijalnih. U prvom redu to je administrativni aparat koji je u lokalnim zajednicama tranzicionih zemalja neadekvatno obrazovan i nedovoljno stručan za poslove koje obavlja. U svim zemljama koje smo ovdje proučavali starosna struktura lokalnih službenika je takođe vrlo nepovoljna – većinu čine sredovječni službenici i oni pred penzijom; ne treba smetnuti s uma da su sve ove

zemlje usred dubokih reformi, a da poodmakla životna dob nije dobar preduslov za uvođenje novih metoda rada i posebno novih načina ponašanja u odnosima sa građanima. U posebno teškom položaju su zemlje kao Bosna i Hercegovina ili Makedonija u kojima je provincija izrazito nerazvijena i saobraćajno nepovezana, u kojima se još intenzivno odvija preseljavanje sa sela u grad i u kojima, unatoč opštem siromaštву, život u gradu ipak nudi nekakve mogućnosti rada i socijalne promocije. U takvim zemljama svaka urbana sredina a posebno glavni grad kao magnet privlači sve kvalitetne stručnjake, što kadrovske iscrpljuje ostatak zemlje i budi animozitet prema metropoli. Vrlo slično stanje u pogledu koncentracije intelektualnog kapitala je i u Srbiji. Znatno je drugačija situacija u Sloveniji u kojoj je država prihvatala politiku poli- centričnog razvoja zemlje intenzivno razvijajući sve oblike infrastrukture koji ljudima omogućavaju da pogodnosti urbanog života uživaju u najzabačenijim dijelovima zemlje. U Hrvatskoj je očita orientacija na regionalni razvoj. Međutim, čini se da koncept malih opština nije kongruentan sa ovakvim modelima nacionalnog razvoja u kojima je očita dominantna uloga centralnih državnih organa. Uostalom, to se vidi i po malom dijelu društvenog proizvoda koji je u ovim zemljama namijenjen lokalnim zajednicama.

Vrlo nepovoljnu okolnost za reforme u lokalnoj samoupravi u tranzicionim zemljama predstavljaju postojeći odnosi između uprave i građana. Istraživanja pokazuju da uprava smatra građane neupućenim, nestručnim i nezainteresovanim za javne probleme, a da građani smatraju upravu otuđenom, nezainteresovanom za njihove životne probleme, neuslužnom i često korumpiranom. Ne pojednostavljajući pretjerano, može se reći da je odnos između građana i uprave tim lošiji što su zemlja i lokalna zajednica nerazvijeniji i siromašniji.

U visoko razvijenim zemljama građani su zadovoljni kvalitetom usluga koje dobijaju od svojih opština jer u najvećem broju slučajeva dobijaju ono što očekuju, a ponekad su opštinske usluge brže i bolje od propisanog standarda. Zahvaljujući razvijenom sistemu planiranja iobilnim finansijskim i kadrovskim resursima kojima raspolažu, lokalne zajednice čak mogu da se takmiče u tome koja će pružati više pogodnosti građanima i lokalnoj privredi; opštine tako privlače određene kategorije ljudi i razvijaju specifičan *image*: neke su poznate kao sigurne i mirne sredine te otud privlačne porodicama s malom djecom; druge razvijaju zabavne sadržaje i privlače bonvivane i bogate ljudi; većina opština je, svakako, posvećena samo industrijskom razvoju i raznim olakšicama i pogodnostima privlače investitore. U svakom slučaju, kakva god da je razvojna politika opštine, lokalna uprava nastoji da se ponaša doslovno kao „servis“ što za posljedicu ima sticanje povjerenja kod građana i čak postojanje tzv. lokalpatriotizma.

U tranzicionim zemljama opštine nisu specijalizirane u gornjem smislu, opštinska uprava nije dovoljno razvijena i ne obavlja sve funkcije koje bi trebala, pa je logično što građani nisu zadovoljni dobijenim uslugama. Istini za volji, još nema sistematskog i trajnog praćenja zadovoljstva korisnika uslugama koje dobijaju od svojih opština, što je još jedan znak koliko je

davaocima usluga, bila to preduzeća ili opštine, stalo do mišljenja građana. Postojeća istraživanja, ipak, nude vrlo sumornu i obeshrabrujuću sliku. Što se BiH tiče, prema nalazima Prism Research-a, čak 82% ispitanika vjeruje da odluke lokalnih vlasti nikada ili skoro nikada ne odražavaju njihove prioritete, 80% smatra da lokalne vlasti ne konsultuju građane u definisanju prioriteta razvoja, a samo 1,2% ispitanika smatra da lokalne odluke imaju za cilj da poboljšaju život siromašnih. Istraživanja na koja se pozivaju autori priloga u ovoj knjizi govore da stavovi građana ni u drugim zemljama iz uzorka nisu mnogo drugačija, s razumljivim izuzetkom Slovenije. Građana s takvim stavovima imaju minimalno povjerenje u lokalnu upravu i u javnu vlast uopšte, pa će svaka reforma ovih oblasti naići na zid nevjericu i spoticati se na ranije iznevjerjenim očekivanjima.

×      ×      ×

Ni prethodni mnogo širi tekstovi, a pogotovo ovaj kraći komparativni pregled, ne mogu pružiti odgovor na osnovno pitanje koje si vjerovatno postavlja svaki zainteresovani čitalac: a šta je nama činiti? Cilj ove knjige nije da pruža definitivne odgovore već prije da postavi prava pitanja i ukaže kako su na njih već odgovorili neki drugi. To svakako ne znači da oni pred kojima ta ista pitanja još uvijek stoje treba na njih da odgovore na isti način. Ako se, ipak, neka pouka može izvući iz uspješnih reformi lokalne samouprave, ona glasi da promjene ne treba uvoditi naprečac i nepromišljeno i da je razvoj nešto što ne trpi skokove i revolucije. Ili ih trpi, ali to poslije skupo naplaćuje.



---

**PRILOG**

# **KARAKTERISTIKE ZEMALJA KOJE SU UKLJUČENE U ANALIZU**

Izvor: Zavodi za statistiku, baze podataka Svetske banke, Statistika Evropske unije.

|   | SLOVENIJA  | BIH  |
|---|--|--|
| Površina  | 20.273 km <sup>2</sup>   | 51.066,3 km <sup>2</sup>   |
| Broj stanovnika   | 2.010.347  | 3.873.000  |
| Gustina naseljenosti  | 99,20  | 75,84  |
| Distribucija populacije   | Urbano 50%, ruralno 50%  | Urbano 43%, ruralno 57%  |
| Etnička struktura<br>(2001, Srbija 2002)  | Slovenci (93,1%), Srbi (2%), Hrvati (1,8%), Bošnjaci (1,1%), Ostali ili neprecizirano (2%) | Bošnjaci (44%), Srbi (31%), Hrvati (17%), ostali ili neprecizirano (8%)  |
| Administrativna struktura   | 210 opština  | 2 entiteta<br>Republika Srpska (63 opštine) i Federacija Bosna i Hercegovina (10 kantona, 79 opština i Grad Sarajevo) i Brčko Distrikt |
| Stopa rasta GDP (2005)  | 4%   | 5,5%   |
| GDP (PPP) po glavi stanovnika u EUR (2006)  | 21.800   | 6.884  |
| GDP po glavi stanovnika – prosek EU25 (EU bez Rumunije i Bugarske)                | 84%  | 25%  |
| Kompozicija GDP-a   | Poljoprivreda (2,3%), industrija (34,1%), usluge (63,6%)                                   | Poljoprivreda (14,2%), industrija (30,8%), usluge (55%)  |
| Udeo izdataka za lokalnu samoupravu u odnosu na GDP (2003)                        | 5,06 %   | 3,5 %  |
| Vrsta političkog sistema  | Parlamentarna demokratija (republika)  | Parlamentarna demokratija (republika)  |
| Stopa pismenosti (% populacije preko 15 godina)                                   | 99,7 %   | 96%  |
| Poljoprivredno zemljište (% ukupne površine zemlje)                               | 25%  | 42%  |
| Korisnici interneta (na 1000 stanovnika)  | 476  | 58   |
| Asfaltirani putevi (% ukupne putne infrastrukture)                                | 92%  | 52,8   |
| Procenat upisanih u osnovne škole (% ukupnog broja dece)                          | 100%   | n/a  |
| Dostupnost vode (% ukupnog broja)   | 100%   | 97%  |
| Dostupnost sanitarnih čvorova (% ukupnog broja kod urbane populacije)             | 100%   | 99%  |
| Izlazak na lokalne izbore u % upisanih birača<br>(prethodnji i posljednji izbori) | 72,1% / 58,2%  | 66% / 46,8%  |

<sup>1</sup> Svi podaci za Srbiju, osim gde je posebno iskazano, se ne odnose na Kosovo i Metohiju.

| HRVATSKA   | MAKEDONIJA   | SRBIJA <sup>1</sup>   |
|--|--|---|
| 56.540 km <sup>2</sup>   | 25.713 km <sup>2</sup>   | 77.474 km <sup>2</sup> (KiM 10.887 km <sup>2</sup> )  |
| 4.442.850  | 2.022.547  | 7.498.001   |
| 78,58  | 78,66  | 96,78   |
| Urbano 53,3%, ruralno 46,7%  | Urbano 62%, ruralno 38%  | Urbano 56%, ruralno 44%   |
| Hrvati (89,6%), Srbi (4,5%), Bošnjaci (0,47%), Italijani (0,44%), Madari (0,37%), Albanci (0,34%), Slovenci (0,3%), Romi (0,21%) | Makedonci (64,2%), Albanci (25,2%), Turci (3,8%), Romi (2,7%), Srbi (1,8%), Bošnjaci (0,8%), Vlasi (0,5%), ostalo i neprecizirano (1%) | Srbi (82,85%), Crnogorci (0,92%), Jugosloveni (1,07%), Albanci (0,82%), Bošnjaci (1,81%), Madari (3,91%), Romi (1,44%), Hrvati (0,94%), Slovaci (0,78%), Vlasi (0,53%), Makedonci (0,34%), Rumuni (0,46%), ostalo i neprecizirano (4,13%) |
| 20 županija i Grad Zagreb<br>429 opština i 127 gradova   | 85 opština i Grad Skopje<br>(10 opština zajedno)   | Autonomna Pokrajina Vojvodina, Ukupno 145 jedinica lokalne samouprave od toga 22 grada i Grad Beograd   |
| 4,3%   | 4%   | 6,2%  |
| 13.000   | 6.800  | 3.272,6 (SNA93, ESA95)  |
| 52%  | 26 %   | 13,41%  |
| Poljoprivreda (6,8%), industrija (30,9%), usluge (62,3%)   | Poljoprivreda (9%), industrija (29%), usluge (62%)   | Poljoprivreda (13%), industrija (26%), usluge (62%)   |
| 5,16%  | 1,7%   | 5,9%  |
| Parlamentarna demokratija (republika)  | Parlamentarna demokratija (republika)  | Parlamentarna demokratija (republika)   |
| 98%  | 96%  | 97,74   |
| 48%  | 49%  | 66%   |
| 299  | 78   | 187   |
| 84%  | 61,8%  | 64%   |
| 94%  | 99%  | 98,41%  |
| 100%   | n/a  | n/a   |
| 100%   | n/a  | n/a   |
| 46,85% / 28,51%  | 59,2% / 56,36%   | 74,68% / 40,06%   |



---

# **UKRATKO O AUTORIMA**



**Mr Zlata Ploštajner**, direktorka slovenačke Razvojne agencije Kozjansko u Šentjuru. Bavi se istraživačkim i pedagoškim radom. Područja njezinog interesovanja su lokalni i regionalni razvoj, javna uprava i participacija građana. Njene najvažnije publikacije (koautor) u oblasti lokalne uprave: *Financiranje lokalne samouprave – Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*, *Reforma javnih usluga – Iskustva opština i regiona u Jugoistočnoj Evropi* i *Reforma lokalne administracije: Napori i perspektive u Jugoistočnoj Evropi*.

**Nives Kopajtich-Škrlec** je diplomirana pravnica iz Zagreba, koordinator poslova u Udrudi gradova, nacionalnom udruženju gradova u Republici Hrvatskoj. Više od deset godina provela je na dužnosti načelnika Odjela za lokalnu samoupravu u Ministarstvu uprave. Autor/koautor publikacija *Lokalni izbori i referendum* (1996), *Područni ustroj Republike Hrvatske* (1999), *Ustrojstvo državne vlasti i lokalne samouprave i pravno utemeljenje decentralizacije* (2002), *Upravljanje nekretninama* (2004), te više od pedeset članaka u raznim stručnim časopisima. Član Povjerenstva za decentralizaciju Vlade Republike Hrvatske.

**Dr Zdravko Zlokapa** je profesor na Pravnom fakultetu u Banjaluci na kojem predaje *Uporedne političke sisteme* na dodiplomskom i *Metodologiju družboslovnog istraživanja* na postdiplomskom studiju. Napisao je više radova o lokalnoj samoupravi, a ostala područja njegovog naučnog zanimanja su: problemi tranzicije od autoritarnog ka demokratskom uređenju; iskušenja post-ratne konsolidacije međunarodnih odnosa; problemi uspostavljanja civilnog društva; pitanja izbornog ponašanja građana u neiskusnim demokratijama. Najvažnije njegove knjige su: *Demokratski politički sistemi i Lokalna i regionalna samouprava u BiH*.

**Goran Angelov** je diplomirani pravnik, direktor konsultantske kuće Urbani i Ruralni Konsalting - URC, Skopje. Od 1996. do 2005. godine bio je gradonačelnik Vinice, a od 2000. do 2005. je i predsjednik Zajednice jedinica lokalne samouprave (ZELS) Republike Makedonije. Od 2000. do 2005. je i šef makedonske delegacije u Savetu Europe, tačnije u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti u Strazburu, gde obavlja funkciju potpredsjednika Komisije za praćenje decentralizacije u Jugoistočnoj Evropi. U kongresu je mnogo puta bio izvestilac, a od 2004. do 2005. godine i v.d. predsjednika NALASA, Mreže nacionalnih asocijacija lokalnih vlasti Jugoistočne Evrope. Koautor je sljedećih knjiga: *Priručnik za gradonačelnike i članove opštinskih skupština u Republici Makedoniji*, *Jednošalterski sistem i Priručnik za građane*.

**Dušan Vasiljević** je šef Tima za pravne reforme USAID Programa za podsticaj ekonomskom razvoju opština. Od 2003. do 2005. godine bio je asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na predmetu javna uprava. U periodu 2002-2006. godina bio je zadužen za reforme pravnog i institucionalnog okvira u Programu reforme lokalne samouprave u Srbiji finansiranom od strane USAID-a. Kao direktor projekta u Centru za javnu i lokalnu upravu (PALGO) bio je angažovan na izradi Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Učestvovao je i u izradi Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine i više drugih propisa u ovoj oblasti. Autor je većeg broja članaka na temu javne uprave i lokalne samouprave.



---

# LITERATURA



Grad, France: „Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja.“

Pravna praksa št. 6. (priloga 1-7), 1998.

Grupa autora, Bolja lokalna uprava u BiH. izvještaj o humanom razvoju 2005., UNDP BiH, 2005.

Grupa autora, Lokalna samouprava. Hrvatska i nizozemska iskustva,  
Hrvatski institut za lokalnu samoupravu i interkerkelijsk Vredesberaad, Osijek, 2001.

Grupa autora, Lokalna i regionalna samouprava u BiH,  
Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2001.

Grupa autora, Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH, prvi dio projekta  
„Kreiranje strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH od strane ključnih domaćih  
aktera“ koji realizuje Agencija EDA iz Banjaluke, objavljeno u: Lokalna samouprava, maj/  
svibanj 2005, godina III, broj 5, Sarajevo

Grupa autora, How to Improve Development on Local Level? Handbook with best practice  
examples from South-East Europe, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2004.

Istraživački tim Centra za humanu politiku, Šta je radila opština Doboj? Godišnji izvještaj o  
praćenju rada lokalne vlasti u opštini Doboj za 2006. godinu, Lokalna samouprava,  
aprili/travanj 2007, godina V, broj 4, Sarajevo

Kandeva E. (ed.) Jačanje lokalne vlasti, Magna Agenda, Beograd, 2002.

Kimball D. J. (ed.) The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe,  
Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 1998.

Marković Lj, Modernizacija lokalne uprave i samouprave, Centar za promociju civilnog  
društva, Sarajevo, 2004.

Miličević N., Pašić H., Zlokapa Z., Štić A., Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, OSCE,  
Sarajevo, 1999.

Pavić-Rogošić L., Naša zajednica naša odgovornost. Priručnik za uspješno organiziranje  
lokalne zajednice, Odraz, Zagreb, 2004.

Peter J., Local Governance in Western Europe, SAGE Publications, London, 2001.

Podolnjak R., Neposredan izbor (grado)načelnika i župana. Evropska iskustva i hrvatski  
izazov, Stanek d.o.o., Varaždin, 2005.

Ribičič, Ciril: „Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija“ U: Vodnik po slovenski  
lokalni samoupravi (Ur. S. Vlaj). Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.  
Ljubljana, 2001.

Statistični letopis RS 2004. SURS, Ljubljana, 2005.

Statistični letopis RS 2005. SURS, Ljubljana, 2006.

Statistični letopis RS 2006. SURS, Ljubljana, 2007.

Vlaj, Stane: „Lokalna samouprava.“ Založba FDV, Ljubljana, 1998.

Dr Zlokapa Z., dr Pejanović M., dr Zolić H. i dr Arnautović S., Opštine u Bosni i Hercegovini.

Demografske, socijalne, ekonomske i političke činjenice. Istraživačka studija Centra za razvoj lokalne i regionalne samouprave Fakulteta političkih nauka u Sarajevu; Promocult, Sarajevo, juli 2006. god.

Zlokapa Z. Građani i lokalna vlast. Lokalna samouprava, decembar 2005., broj 12, godina III, Sarajevo

Antić T., Općenito o mogućnostima međuopćinske suradnje u Hrvatskoj – Pravni okvir za suradnju lokalnih jedinica – usporedna iskustva i mogućnosti, Zagreb, 2001. str. 20-24..

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

Letica S., Divlje misli, (Wild Thoughts), Globus, Zagreb, 1993.

Grupa autora, Priručnik za gradonačalnike i članove opštinskih skupština u Republici Makedoniji, ZELS, Skopje, 2005.

Bogoljub Milosavljević, Sistem lokalne samouprave u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2005.

Transparentnost Srbije i Vestminsterska fondacija za demokratiju, Poverenje građana u političke procese i institucije, jun 2006.

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Korak ka građanima – vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji, Beograd, 2006.

Aleksandra Rabrenović i Zorica Urošević, Analiza pravnog statusa lokalnih službenika, 2007.

Goran Bašić, Vodič kroz rad opštinskih saveta za međunacionalne odnose, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2006.

Opštine u Srbiji 2006, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2007.

Snežana Đorđević i drugi, Zakon o lokalnoj samoupravi – godinu dana posle, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.

Bogoljub Milosavljević et al: Citizen Participation at the Local Level, Standing Conference of Towns and Municipalities, Belgrade, 2006.

Branko Stipanović, Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji, u Priručniku o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou, Stalna konferencija gradova i opština i Savet Evrope, Beograd, 2007.

## Pravni propisi i izvori

Zakonu o lokalnoj samoupravi RS (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 101/04)

Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine  
(Službene novine Federacije BiH, broj 49/06)

Izborni Zakon BiH (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02,  
25/02, 4/04, i 20/04, 25/05).

Izborni zakon RS (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 34/02, 35/03 i 24/04).

Zakon o neposrednom izboru načelnika u FBiH  
(Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 20/04)

Zakon o pripadnostima javnih prihoda Federacije BiH (Službene novine F BiH, broj: 22/06)

Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi Republike Srpske  
(Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 11/94, 6/95, 26/95, 15/96, 17/96, 19/96 i 6/97)

Zakon o izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske (Službeni glasnik  
Republike Srpske, broj 103/05).

Zakon o finansiranju občin (Uradni list Republike Slovenije, št. 80/94, 32/2006 – službeno  
prečišćeni tekst).

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 6/94, 100/05 – službeno prečišćeni tekst).

Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 22/06 – službeno prečišćeni tekst).

Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12. 1994 opravljali organi občin (Uradni  
list RS, št. 29/95).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96,  
Mednarodne pogodbe, št. 15).

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94).

Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine –  
Međunarodni ugovori, broj 14/97).

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99),

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01, 60/01 –  
vjerodostojno tumačenje i 129/05),

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

Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine, broj 90/92., 76/93, 69/95, 14/97 i 36/98),

Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine, broj 62/01),

Zakon o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06),

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/05-pročišćeni tekst),

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, broj 86/06),

Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pro-čišćeni tekst, 82/04 i 178/04),

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine, broj 155/02),

Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/97),

Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja građana u odlučivanju (Narodne novine, broj 36/96 i 92/01)

Ustav Republike Srbije (Sl. glasnik Republike Srbije 83/06)

Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik Republike Srbije 129/06)

Zakon o teritorijalnoj organizaciji (Sl. glasnik Republike Srbije 129/06)

Zakon o glavnom gradu (Sl. glasnik Republike Srbije 129/06)

Zakon o lokalnim izborima (Sl. glasnik Republike Srbije 129/06)

Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl. glasnik Republike Srbije 62/2006)

Zakon o javnom dugu (Sl. glasnik Republike Srbije 61/2005)

Zakon o radnim odnosima u državnim organima (Sl. glasnik Republike Srbije. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/2001, 39/2002, 79/2005, 81/2005 i 83/2005)

Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opštег interesa (Sl. glasnik Republike Srbije 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005 - ispr. i 123/2007)

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (Sl. glasnik Republike Srbije 48/94 i 11/98)

## Citirane WWW stranice

„Popis stanovništva 2001.“, Državni zavod za statistiku, Zagreb, [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)

Službene stranice Ustavnog suda Republike Hrvatske, [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

„Završno izvješće OEŠ-a, Misije za promatranja izbora u Hrvatskoj“, 2001.,  
[www.osce.org/croatia](http://www.osce.org/croatia)

Službene stranice „Gong“-a, nestranačke organizacije naziva „Građani organizirano nadgledaju izbore“, [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

„Geografija“, edukativni internet projekt Hrvatskog geografskog društva uz podršku Ministarstva prosvjete i sporta i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske,  
[www.geografija.hr](http://www.geografija.hr)

„Analiza stavova građana Republike Hrvatske“, Istraživanje Agencije „Puls & IRI“ provedeno za Urban Institute, 2006., [www.urban-institute](http://www.urban-institute)

„Izvješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava koja se za potrebe nacionalnih manjina osiguravaju u Državnom proračunu za 2005. godinu“, Vlada Republike Hrvatske, Ured za nacionalne manjine, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)

„Fiscal decentralization in EU“, Ministarstvo financija i OESR - Office of Economic and Statistical Research, 2004., [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)

Službene stranice Grada Opatije, [www.opatija.hr](http://www.opatija.hr)

Službene stranice Grada Gline, [www.grad-glina.hr](http://www.grad-glina.hr)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance is an intergovernmental organization, [www.idea.int](http://www.idea.int)

[www.electionguide.org](http://www.electionguide.org)

[www.zels.org.com](http://www.zels.org.com)

[www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)

[www.vlada.gov.mk](http://www.vlada.gov.mk)

Stalna konferencija gradova i opština, nacionalna asocijacija lokalnih vlasti,  
[www.skgo.org](http://www.skgo.org)

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, <http://www.mpalsg.sr.gov.yu>

Centar za javnu i lokalnu upravu (PALGO) [www.palgo.org](http://www.palgo.org)

Republički zavod za statistiku, [www.statserb.sr.gov.yu](http://www.statserb.sr.gov.yu)

Primeri najbolje prakse u lokalnoj samoupravi u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd,

[http://www.skgo.org/upload/SITE/Publikacije/Prirucnici/najbolja\\_praksa.pdf](http://www.skgo.org/upload/SITE/Publikacije/Prirucnici/najbolja_praksa.pdf)

Asocijacija regionalnih razvojnih agencija Srbije, <http://www.arras.org.yu>

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

352.07 (04-12) (082)  
342.25 (4-12) (082)

**MODEL I organizacije lokalne samouprave :**

Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina,  
Makedonija i Srbija / {urednici Zdravko  
Zlokapa, Dušan Damjanović}. - Beograd : Palgo  
centar, 2007 (Beograd : Standard 2). - 256  
str. : ilustr. ; 24cm

Tiraž 600. - Str. 7-9: Predgovor srpskom  
izdanju / Jelena Jerinić. - Ukratko o  
autorima: str. 245-247. - Napomene i  
bibliografske reference uz tekst. -  
Bibliografija: str. 249-255.

ISBN 978-86-84865-03-0

а) Локална самоуправа - Југоисточна Европа  
- Зборници  
COBISS.SR-ID 148862220

