

# Lokalna samouprava u Hrvatskoj i Francuskoj

---

Lacković, Karlo

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:713575>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**PRAVNI FAKULTET**

**Studijski centar za javnu upravu i javne financije**

**Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave**

**KARLO LACKOVIĆ**

*ZAVRŠNI RAD*

**LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ I FRANCUSKOJ**

**Mentor: docent Teo Giljević**

Zagreb, rujan 2022.

## **IZJAVA O IZVORNOSTI**

Ja, Karlo Lacković, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

KARLO LACKOVIĆ

Karlo Lacković  
(potpis studenta)

## **SADRŽAJ:**

1. UVOD .....	1
2. LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ .....	4
2.1 Povijesni razvoj lokalne samouprave.....	4
2.2 Ustroj lokalne samouprave.....	8
2.3 Poslovi lokalne samouprave .....	11
2.4 Financiranje lokalne samouprave.....	12
2.5 Reforme lokalne samouprave.....	15
3. LOKALNA SAMOUPRAVA U FRANCUSKOJ .....	21
3. Povijesni razvoj lokalne samouprave.....	21
3.1 Ustroj lokalne samouprave.....	22
3.3 Poslovi lokalne samouprave .....	24
3.4 Financiranje lokalne samouprave.....	26
3.5 Reforme lokalne samouprave.....	26
4. USPOREDBA HRVATSKOG I FRANCUSKOG SUSTAVA LOKALNE SAMOUPRAVE .....	29
5. ZAKLJUČAK .....	31
Literatura.....	32

## SAŽETAK

U ovom radu proučit će se sustavi lokalne samouprave Hrvatske i Francuske. Svaki sustav ima svoj vlastiti razvoj kroz povijest te svoje specifičnosti. Glavne kategorije kroz koje će se uspoređivati hrvatski i francuski sustav lokalne samouprave su povijesni razvoj, ustrojstvo, poslovi, financiranje i reforme lokalne samouprave. Što se tiče ustrojstva, francuski sustav je dugo vremena bio oblikovan kao i hrvatski sustav nakon pada komunizma. Povijesni razvoj je u oba sustava tekao kroz nekoliko različitih sustava vladanja u dužem razdoblju.

Poslovi su bili nešto centraliziraniji u francuskom sustavu, ali je u zadnja dva desetljeća došlo do pomaka u smislu decentralizacije. Financiranje je također drukčije uređeno. Na kraju dolazi zaključak u kojem će biti iznesene završne usporedbe ova dva sustava.

**Ključne riječi:**

Lokalna samouprava, Hrvatska, Francuska, povijesni razvoj, ustrojstvo, poslovi

## 1. UVOD

Lokalna samouprava danas predstavlja važan dio sustava vlasti svake države. Na lokalnoj razini vlasti najbolje dolaze do izražaja instrumenti lokalne demokracije kao što su referendum i uključivanje građana u konzultacije oko akata koje bi lokalne vlasti trebale donijeti. U državama koje su visoko decentralizirane lokalnim jedinicama pripada značajan dio prihoda te one obavljaju velik broj poslova. Danas je lokalna samouprava osobito značajna zbog činjenice da u državama koje provode decentralizacijske reforme postoji značajan otpor središnje razine vlasti tim reformama zbog težnje za centralizacijom moći.

Francuski i hrvatski sustav lokalne samouprave su pogodni za usporedbu zbog činjenice da među njima postoje neke sličnosti i razlike na temelju kojih se mogu izvući zaključci o tome kako bi sustav lokalne samouprave trebao izgledati.

U ovom radu glavna područja koja će se uspoređivati kod oba sustava lokalne samouprave su razvoj sustava lokalne samouprave kroz povijest, poslovi koje obavljaju, način financiranja sustava lokalne samouprave te reforme koje su provedene i koje bi trebalo provesti kako bi sustav lokalne samouprave bio efikasniji i bolje zadovoljavao potrebe građana.

Povijesni razvoj lokalne samouprave pokazuje u kojem smjeru se razvijao sustav lokalne samouprave neke države, odnosno jesu li izražene tendencije centralizacije ili decentralizacije države. Također pokazuje promjene kroz koje je sustav lokalne samouprave prolazio.

Za određivanje poslova lokalne samouprave koriste se razne metode kod kojih krug poslova koji se povjerava lokalnoj samoupravi može biti uži ili širi, a on je bitan jer je poželjno da se jedinicama lokalne samouprave povjeri što širi krug poslova jer ih one mogu organizirati na način koji najbolje odgovara potrebama građana.

Način financiranja lokalne samouprave određuje sredstva koja su na raspolaganju lokalnoj samoupravi za obavljanje njezinih poslova i pružanje usluga građanima. Ako je krug poslova koji su povjereni lokalnoj samoupravi širi, tada i prihodi lokalne samouprave moraju biti što veći da mogla kvalitetno obavljati te poslove.

Reforme lokalne samouprave danas obično idu u smjeru decentralizacije i jačanja jedinica lokalne samouprave, ali ponekad mogu ići u smjeru fragmentacije i slabljenja jedinica lokalne samouprave (primjer su bivše socijalističke države nakon pada komunizma). Reforme mogu

ići u dobrom smjeru, ali biti nedovoljno izražene, odnosno dati jedinicama lokalne samouprave premalo ovlasti ili premalo prihoda.

Sadržaj poglavlja završnog rada:

Lokalna samouprava u Hrvatskoj obuhvaća ova potpoglavlja:

Povijesni razvoj lokalne samouprave: Pregled razvoja hrvatskog sustava lokalne samouprave od ranog feudalnog doba do danas. Obuhvaća razdoblja ranog feudalizma, Austro-Ugarske monarhije, Napoleonove vladavine, kraljevine SHS, Hrvatske u okviru druge Jugoslavije i samostalne Hrvatske i opisuje promjene kroz koje je prolazio hrvatski sustav lokalne samouprave.

Ustroj lokalne samouprave: Analiza ustroja hrvatskog sustava lokalne samouprave koji se sastoji od općina, gradova i županija i njihovih karakteristika.

Poslovi lokalne samouprave: Pregled poslova koji spadaju u djelokrug lokalne samouprave, tehnike kojima se određuje djelokrug poslova lokalne samouprave.

Financiranje lokalne samouprave: Pregled vrsta prihoda lokalne samouprave, da li je njihov iznos dovoljan za obavljanje njihovih zadaća i tko ima ovlasti za njihovo utvrđivanje.

Reforme lokalne samouprave: Pregled reformi koje su poduzete u vrijeme samostalne Hrvatske, analiza jesu li učinjeni naporu na decentralizaciji, odnosno jačanju lokalnih jedinica dovoljni ili su potrebne daljnje reforme.

Lokalna samouprava u Francuskoj obuhvaća ova potpoglavlja:

Povijesni razvoj lokalne samouprave: Pregled razvoja francuskog sustava lokalne samouprave od vremena Francuske revolucije, kada je ustanovljen dvostupanjski sustav lokalne samouprave sa komunama i departmanima te kasnije promjene sustava lokalne samouprave.

Ustroj lokalne samouprave: Pregled trostupanjskog ustroja lokalne samouprave koji se sastoji od komuna, departmana i regija, njihove veličine i broja stanovnika.

Poslovi lokalne samouprave: Pregled poslova koje obavljaju francuske lokalne jedinice, specifičnosti određivanja poslova francuske lokalne samouprave.



Financiranje lokalne samouprave: Pregled vrsta prihoda koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave, iznos njihovih rashoda i usporedba iznos njihovih rashoda u BDP-u s europskim prosjekom.

Reforme lokalne samouprave: Pregled reformi lokalne samouprave poduzetih u prvom valu reformi, tijekom 80-ih godina prošlog stoljeća, i drugom valu reformi, tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća te ustavnim promjenama 2003.

Usporedba hrvatskog i francuskog sustava lokalne samouprave: Usporedba sličnosti i razlika hrvatskog i francuskog sustava lokalne samouprave.

Zaključak: Davanje završnog osvrta na provedeno istraživanje hrvatskog i francuskog sustava lokalne samouprave.

## 2. LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ

### 2.1 Povijesni razvoj lokalne samouprave

Hrvatske županije u ranom feudalnom dobu su bile ustrojene u središtima kraljevskih utvrda gradova. Vlast feudalaca je postupno jačala u županijama, ali je nakon spajanja Hrvatske i Ugarske došlo do promjene u karakteru županija: ugarski kraljevi su darovali županije vlastelinima na ime vjernosti prema kralju. Većina hrvatskih župa je za vrijeme vladavine kralja Sigismunda spojena u jednu županija, a županija su bile podijeljene na kotare. Na čelu županije bio je župan i dožupan kao njegov zamjenik. Postojale su satnije kao manje upravno-teritorijalne jedinice od županija. Njih je vodio satnik koji je odgovarao županu za red u satniji, a satnija se sastojala od oko sto ljudi koji su bili vojno sposobni.

Postojanje općina u Hrvatskoj potvrđuje Vinodolski statut iz 12. stoljeća u kojem se navodi da su se županije dijelile na općine, a općine su činila sela. Nakon prodiranja Turaka, kralj Vladimir Češki je stavio općine pod vlast feudalaca kao organizacije koje su feudalcu pomagale u nadzoru kmetova.<sup>1</sup>

U tom razdoblju postojali su gradovi u Dalmaciji i unutrašnjoj Hrvatskoj kao posebne teritorijalno-upravne jedinice. Kraljevski gradovi su imali poseban status. Njima su upravljali knez i vijeće koje su birali stanovnici grada. Za razliku od kneza, koji je biran na određeno vrijeme, vijećnici su imali doživotan mandat.

Hrvatska je u vrlo ranom vremenu svog postojanja bila podijeljena na banovine. Ban je imao ulogu kraljevog vojskovođe, suca i poreznog namjesnika radi vođenja porezne politike te podbana kao svog pomoćnika.

Hrvatska i Slavonija su 1850. podijeljene na 6 županija i 20 kotara. Ukidanje apsolutizma 1851. ponovno su uspostavljene političko-teritorijalne jedinice kao samoupravne jedinice. Zakonom iz 1864. su uz zadržane županije, ukinuti kantoni i uspostavljene podžupanije. Nakon ukidanja Vojne krajine krajem 1881. stvoren je jedinstven teritorijalno politički ustroj Hrvatske i Slavonije. Došlo je do velikog povećanja broja kotara i općina.

---

<sup>1</sup> Lozina i Jagnjić, 2021.

Istra i Dalmacija su pod mletačkom vlašću imale specifičan ustroj lokalne samouprave o obliku gradova-komuna. Dalmacija je u to vrijeme bila je podijeljena na 5 okruga pod Mlečanima. Za vrijeme francuske vladavine broj okruga je smanjen na 4, postojalo je 17 kantona, a najniže jedinice bile su seoske i gradske općine. Takav ustroj zadržan je do 1922.<sup>2</sup>

U vrijeme kraljevine SHS Hrvatska, Slavonija i Dalmacija su bile podijeljene na oblasti. Dalmacija je bila podijeljena na 2 oblasti: Splitsku oblast s kotarima i Dubrovačku oblast s kotarima. Broj općina u Dalmaciji je smanjen, a takvo ustrojstvo je postojalo do 1939. kada su na cijelom teritoriju Kraljevine SHS oblasti zamijenjene banovinama.

Na temelju toga se može zaključiti da je izgradnja moderne uprave, od postfeudalnog doba do Prvog svjetskog rata, utemeljena na ustrojstvu teritorijalne uprave koji se sastojao od općina, kotara i županija. Za razliku od prvog i drugog stupnja, treći stupanj je bio podvrgnut bitnim promjenama ustroja kroz velik dio toga razdoblja. Znatno je povećan broj općina u visokorazvijenim regijama zbog želje za približavanjem interesnih organizacija građanima.<sup>3</sup>

Za vrijeme Drugog svjetskog rata ustrojani su narodnooslobodilački odbori koji su imali 4 stupnja: na prvom stupnju seoski i gradski, na drugom stupnju općinski, na trećem kotarski, a na četvrtom okružni NOO-i. Na područjima oslobođenih sela nekoliko sela se udruživalo u općinu, općine u kotare sa središtem u središtu vojnog ustrojstva. Okružni NOO se morao preklapati s područjem na kojem bio partizanski odred. Takav ustroj je zadržan do 1946. godine, kada ponovno nastupaju promjene teritorijalnog ustroja.

Reformom koja je trajala od 1952. do 1957. Godine broj općina je smanjen na 299, a tijekom reformi u 70-im godinama prošlog stoljeća broj općina je smanjen na 114 sa gotovo 40.000 stanovnika po općini. Do demokratskih promjena u srednjoj i istočnoj Europi u 90-im godinama prošlog stoljeća, lokalna samouprava je bila vrlo slaba i pod kontrolom Komunističke partije, bez ikakvog utjecaja građana na tijela lokalnih jedinica. Lokalne jedinice je karakterizirala mala politička i ekonomska moć, privatno vlasništvo je bilo vrlo ograničeno, iz čega je proizlazila velika moć Komunističke partije.

---

<sup>2</sup> Lozina i Jagnjić, 2021.

<sup>3</sup> Lozina i Jagnjić, 2021.

Promjene koje su nastupile početkom 90-ih godina prošlog stoljeća odvijale su se u smjeru prelaska sa socijalističkog na tržišni ekonomski sustav te reformu sustava lokalne samouprave. Cilj je bio ojačati financijski snagu lokalnih jedinica, jačanjem financijskog kapaciteta lokalnih jedinica, i politički legitimitet lokalnih jedinica, putem izbora na lokalnoj razini. Posljedica političkih i ekonomskih promjena je bilo jačanje organizacija civilnog društva, putem sve većeg sudjelovanja u političkom životu. Unatoč poduzetim reformama, problem je što lokalne jedinice ni danas gotovo uopće ne mogu uvesti poreze niti određivati njihovu visinu.<sup>4</sup>

Bitno obilježje razvoja lokalne samouprave u postsocijalističkom razdoblju je osnivanje velikog broja malih općina čija je sposobnost za obavljanje povjerenih poslova upitna zbog vrlo malog financijskog kapaciteta. Taj proces je uvijek traje, iako ne u tolikoj mjeri kao u početnom razdoblju demokratskih promjena.

Demokratski sustav je bio nužan za izgradnju lokalne samouprave koja će u većoj mjeri biti neovisna od središnje vlasti, iako je potreba izgradnje lokalne samouprave koja će moći učinkovito pružati usluge i zadovoljiti potrebe stanovništva bila manje važna od osiguranja sudjelovanja građana o političkim procesima na lokalnoj razini. Sličnost Hrvatske sa zemljama poput Češke i Mađarske je osnivanje velikog broja malih jedinica.<sup>5</sup>

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. općine i zajednice općina su bile lokalne jedinice na regionalnoj razini. U reformu sustava lokalne samouprave krenulo se u vrijeme rata.<sup>6</sup>

Reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj moguće je podijeliti u 3 faze:

1. faza 1990.-1993.

Ovu fazu obilježava zadržavanje ustroja lokalne samouprave iz razdoblja socijalizma prema kojem su održani i prvi višestranački izbori 1990., a koji je obuhvaćao 100 općina i Grad Zagreb kao jedinstvenu općinu. Predstavnička tijela su bile skupštine općina, koje su birale

---

<sup>4</sup> Bratić, V., 2008.

<sup>5</sup> Koprić, I., 2008.

<sup>6</sup> Blažević, R., 2005.

izvršna tijela na čelu s predsjednikom izvršnog tijela. Skupštinu su činili vijeće udruženog rada, društveno-političko vijeće i vijeće mjesnih zajednica.<sup>7</sup>

## 2. faza 1993.-2001.

Prva reforma lokalne samouprave je započeta donošenjem nekoliko zakona u prosincu 1992. kojima je uspostavljen sustav „lokalne samouprave i uprave“ i način izbora članove predstavničkog tijela u tom sustavu. Uspostavljeno je 418 općina, 69 gradova, 20 županija i 2 autonomna kotara (Knin i Glina) koji zbog rata nisu funkcionirali te su ukinute mjesne zajednice. Prvi izbori po novom ustroju lokalne samouprave održani su 1993. Ovo razdoblje obilježava i ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi u manjem dijelu njezinih odredbi 1997. Takva reforma lokalne samouprave je izazvala kritike europskih institucija i domaćih stručnjaka, naročito zbog izraženih centralističkih tendencija koje su se očitovale u funkciji župana. Kasnije se odustalo od namjere odvajanje institucije župana od županijskog načelnika.

## 3. faza 2001.-2010.

Druga reforma lokalne samouprave započela je ustavnim promjenama 2000. Njezine bitne značajke su ustavno definiranje županija kao jedinica lokalne samouprave, definiranje poslova lokalne samouprave općom klauzulom te prihvaćanje načela supsidijarnosti i solidarnosti. Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2001. definiran je novi sustav „lokalne i područne samouprave“ i zadržana opća klauzula, unatoč krutosti u određivanje lokalnih poslova. Kasnijim posebnim zakonima krug poslova lista poslova iz samoupravnog djelokruga je znatno sužena, što dovodi do pitanja da li je takvo zakonodavstvo protuustavno. Izbori prema tako ustrojenom sustavu lokalne samouprave su održavani od 2001. do 2009. godine, kada su zbog kritika ukinuta poglavarstva, a umjesto njih građani biraju monokratske izvršne organe, općinske načelnike, gradonačelnike i župane.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Koprić, I., 2010.

<sup>8</sup> Koprić, I., 2010.

Na lokalnoj se razini razlikuju općine kao ruralne jedinice i gradovi kao urbane jedinice. U razdoblju od 1993. do ustavnih promjena 2000. godine trajao je proces decentralizacije, odnosno jačanja financijskog i institucionalnog kapaciteta lokalnih jedinica. Od početka 90-ih do 2013. godine značajno je porastao broj općina, sa 100 na 428, od kojih gotovo desetina ima manje od 1000 stanovnika. Zajedno s gradovima koji su također ustrojeni početkom 90-ih broj lokalnih jedinica je dosegno 556. Značajno je povećan broj općina i znatno smanjen broj njihovih stanovnika, a općine i gradovi većinom obavljaju iste funkcije, kao i županije.

Cilj nove strukture lokalne samouprave je bilo centralizirano upravljanje državom. Koncept razlikovanja urbanih i ruralnih jedinica je napušten ili ne postoji u mnogim europskim zemljama, a ne postoji niti stvarno razlikovanje urbanih i ruralnih jedinica. Za razliku od gradova i općina, broj županija je ostao stabilan. Ustavnim promjenama 2000. nastojalo se lokalnu razinu vlasti postaviti kao protutežu središnjoj razini vlasti kroz mjere kao što su veći financijski kapacitet lokalnih jedinica i veći krug poslova koje lokalne jedinice mogu obavljati. Najvažnija promjena u odnosu središnje vlasti prema lokalnoj je bilo pretvaranje župana u izvršnog lokalnog dužnosnika, čime se njegova moć koju je imao kao državni dužnosnik znatno smanjila.<sup>9</sup>

## 2.2 Ustroj lokalne samouprave

Akademik Pusić pod lokalnom upravom podrazumijeva skup lokalnih sustava upravljanja unutar države. Teritorij se smatra glavnim elementom društvene pripadnosti na kojem vlast djeluje. Vlast i teritorij su međusobno povezani jer je na teritoriju potrebna vlast koja će njime vladati, a ta ista vlast jača teritorijalizaciju. Na lokalnoj razini ostvaruje se glavna svrha teritorijalnog upravljanja. Lokalna samouprava u Hrvatskoj utemeljena je na politipskom modelu, prema kojem se lokalne jedinice razlikuju po stupnju urbanizacije, a ako je potrebno i po drugim kriterijima.<sup>10</sup>

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi.

Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije.

---

<sup>9</sup> Blažević, R., 2005.

<sup>10</sup> Lozina i Jagnjić, 2021.

Općine, gradovi i županije osnivaju se zakonom.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.<sup>11</sup>

Općine u Hrvatskoj pripadaju malim lokalnim jedinicama prema europskim kriterijima. Postoje velike razlike među njima prema kriteriju broja stanovnika, od općina sa nekoliko stotina stanovnika do općina s više od 10.000 stanovnika. Prilikom formiranja mnogih općina nije se vodilo računa o tome imaju li dovoljan ekonomski i financijski kapacitet za obavljanje poslova. Stoga je karakteristika velikog broja općina siromaštvo glede kvalitete kadrova koje imaju na raspolaganju. One su ovisne o novcu koji dobivaju iz državnog proračuna, ali taj novac je u zadnjih nekoliko godina drastično smanjen.<sup>12</sup>

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

Velik broj gradova ne ispunjava zakonske kriterije koji su potrebni za dobivanje statusa grada, a neki su dobili status grada iz posebnih razloga. Gradovi imaju slične probleme kao i općine: i među gradovima postoje velike razlike u broju stanovnika, od gradova sa nekoliko tisuća stanovnika do gradova sa više od 100.000 stanovnika, a dio njih ima veće rashode od prihoda.<sup>13</sup>

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se zbog obavljanja poslova od regionalnog interesa. Čitav teritorij Republike Hrvatske (osim područja

---

<sup>11</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

<sup>12</sup> Blažević, R., 2005.

<sup>13</sup> Blažević, R., 2005.

grada Zagreba) podijeljen je na 20 županija nejednake veličine s velikim nejednakostima u broju stanovnika. Zagreb ima poseban status, on je istovremeno grad i županija. Status županija je s vremenom promijenjen, prvotno su bile jedinice lokalne samouprave i uprave, a 2001. su postale jedinice područne (regionalne) samouprave.<sup>14</sup>

U prvoj fazi županije su bile sredstvo za provedbu centralističkih tendencija središnje države, imale su velik broj zaposlenih, bile su neefikasne i imale su vrlo uzak samoupravni djelokrug. U drugoj fazi im je promijenjen samoupravni djelokrug te je župan postao obični dužnosnik ovisan o županijskoj skupštini, čime je njegova moć smanjena. Velik broj županijskih ureda koji su do tada postojali zamijenjeno je sa 20 državnih ureda sa značajno manjim brojem zaposlenih. Na lokalnim izborima 2009. uveden je neposredan izbor župana od strane građana. Tijekom zadnjih desetak godina došlo je do povećanja proračuna županija te broja županijskih službenika.<sup>15</sup>

Sve lokalne jedinice imaju predstavničko tijelo: općina općinsko vijeće, grad gradsko vijeće, a županija županijsku skupštinu. Svako predstavničko tijelo mora imati neparan broj članova: predstavničko tijelo općine koja ima do 3.000 stanovnika ima od 7 do 13 članova; općine koja ima od 3.001 do 10.000 stanovnika od 9 do 15 članova, općine i grada koji imaju od 10.001 do 30.000 stanovnika, od 13 do 19 članova; grada koji ima više od 30.000 stanovnika, od 19 do 35 članova; Grada Zagreba ima 51-og člana; županije ima od 31 do 51 člana. Članovi predstavničkog tijela biraju se na razdoblje od 4 godine i nije ih moguće opozvati. Član predstavničkog tijela za svoj rad nema pravo na plaću, samo na naknadu troškova prema odluci predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo, koje ima do 2 potpredsjednika, kao svog predstavnika ima predsjednika predstavničkog tijela koji ima pravo sazivati sjednice kada to smatra potrebnim, a dužan je to učiniti barem jednom u 3 mjeseca.<sup>16</sup>

U usporedbi s drugim zemljama Europske unije, hrvatske jedinice prve razine su oko 50 km<sup>2</sup> veće te imaju gotovo 2 tisuće stanovnika više, ali kada se uzme u obzir jednostupanjska struktura, one imaju gotovo 4 puta manju površinu i dvostruko manje stanovnika. Taj podatak ukazuje da je hrvatska lokalna samouprava vrlo fragmentirana. U 70-im godinama prošlog stoljeća počela se javljati ideja o konsolidaciji lokalne vlasti. U to vrijeme u razvijenim europskim državama odvijao se proces smanjivanja broja lokalnih jedinica, koji je bio u suprotnosti s reformama lokalne samouprava u srednjoeuropskim i istočnoeuropskim

---

<sup>14</sup> Blažević, R., 2005.

<sup>15</sup> Koprić, I., 2010.

<sup>16</sup> Blažević, R., 2005.



zemljama nakon demokratskih promjena, kada je osnovan velik broj novih jedinica lokalne samouprave. Od 2008. godine ponovno se pokreće pitanje reforme sustava lokalne samouprave u smjeru okrupnjavanja malih lokalnih jedinica koji je primarno potaknut visokom razinom duga s kojom su suočene neke europske zemlje. Usprkos stalnim raspravama zagovornika i protivnika konsolidacije sustava lokalne samouprave, u Europi se provodi proces okrupnjavanja malih lokalnih jedinica s uvjerenjem da veće lokalne jedinice mogu kvalitetnije obavljati poslove.<sup>17</sup>

### 2.3 Poslovi lokalne samouprave

U 90-im godinama prošlog stoljeća hrvatskim lokalnim jedinicama bio je prepušten vrlo mali broj poslova manje važnosti. Među tim poslovima ističu se komunalne službe. Velik broj poslova koji nisu bili navedeni kao lokalni obavljala je središnja vlast, poput socijalne skrbi, kulture i razvoja lokalne ekonomije. Uloga županija bila je koordinacija djelovanja općina i gradova, uz nadzornu i naredbodavnu ulogu.

Prilikom određivanja djelokruga poslova lokalne samouprave koristila se tehnika enumeracije za određivanje poslova općina i županija i tehnika opće klauzule za određivanje poslova.

Dodatni problem je bio što hrvatsko zakonodavstvo nije bilo spremno prihvatiti metodu opće klauzule čak ni nakon ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi.<sup>18</sup>

Pri određivanju poslova lokalnih jedinica u velikoj mjeri se koristio obligatorni samoupravni djelokrug koji nije u dovoljnoj mjeri uzimao u obzir razlike među lokalnim jedinicama, a fakultativni samoupravni djelokrug je bio vrlo ograničen. Obligatorni samoupravni djelokrug je predstavljao problem za lokalne jedinice s niskom razinom prihoda i doveo u pitanje smisao njihovog postojanja.

Kod lokalnih samoupravnih poslova postojali su problemi poput preklapanja nadležnosti te je kasnijim propisima dodatno smanjen krug poslova iz samoupravnog djelokruga, a kod nekih

---

<sup>17</sup> Jambrač, J., 2016.

<sup>18</sup> Koprić, I., 2005.

poslova nije bilo moguće odrediti pripadaju li obligatornom ili fakultativnom samoupravnom djelokrugu, uz činjenicu da država nije financirala preneseni djelokrug.<sup>19</sup>

Oblici suradnje lokalnih jedinica definirani su Zakonom, kao i mogućnost suradnje s lokalnim i regionalnim jedinicama drugih država. Prema Zakonu, u određivanju lokalnih poslova primjenjuje se opća klauzula, pri čemu su gradovi koji imaju više od 30.000 stanovnika ovlaštteni za svoje područje obavljati velik dio poslova iz djelokruga županija, a manje lokalne jedinice mogu na vlastiti zahtjev i uz suglasnost tijela središnje državne uprave nadležnog za lokalnu i regionalnu samoupravu obavljati poslove iz djelokruga županija.

2001. godine došlo je do izmjene sustava lokalnih financija, izmjene Zakona o sustavu državne uprave i donesen novi Zakon o Gradu Zagrebu. Te izmjene su povećale financijski kapacitet lokalnih jedinica, ustanovama lokalnih jedinica je dana autonomija u području zdravstva i školstva, a organiziranje i financiranje nekih poslova je također prebačeno na lokalne jedinice. Nezadovoljstvo lokalnih jedinica javilo se zbog, po njihovom mišljenju, nedovoljne razine decentralizacije, odnosno ograničene decentralizacije poslova u javnim službama na koju se država odlučila.<sup>20</sup>

## 2.4 Financiranje lokalne samouprave

Prihode lokalnih jedinica čine prihodi iz vlastitih izvora, zatim prihodi od zajedničkih poreza te dotacije koje dobivaju iz državnog proračuna. Lokalna jedinica je dužna izraditi vlastiti proračun kako bi mogla raspolagati prihodima. Svaka jedinica lokalne samouprave, neovisno o tome radi li se o općini, gradu ili županiji, ima svoj proračun. Svaki lokalni proračun ima nekoliko sastavnih dijelova: opći dio, posebni dio i plan razvojnih programa. Proračunom se utvrđuju prihodi i rashodi koji su planirani za jednu godinu. Specifičnost lokalnog proračuna je plan razvojnih programa koji se donosi za trogodišnje razdoblje, a koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja povezane s programskom strukturom proračuna. Osoba ovlaštena za predlaganje proračuna je gradonačelnik, a podnosi ga Gradskom vijeću.

Jedinice lokalne, odnosno područne samouprave imaju ove prihode:

---

<sup>19</sup> Koprić, I., 2005.

<sup>20</sup> Koprić, I., 2005.

1. općinski, gradski, županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
2. prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
3. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,
4. prihodi od naknada za koncesiju koju daje njezino predstavničko tijelo,
5. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
6. udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,
7. sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
8. drugi prihodi određeni zakonom.<sup>21</sup>

Porezi koje naplaćuju lokalne jedinice su lokalni i zajednički porezi. O lokalnim porezima lokalne jedinice mogu odlučivati samostalno i oni u potpunosti pripadaju njima, a o zajedničkim porezima odlučuju zajedno sa višom razinom vlasti.

Lokalni porezi čine vrlo mali dio prihoda, gotovo pet puta manji nego kod zemalja OECD-a. Taj podatak dovodi do zaključka da će lokalne jedinice u budućnosti znatno povećati lokalne poreze i da se neće u tolikoj mjeri oslanjati na zajedničke poreze.

Puna autonomija lokalnih jedinica prilikom uvođenja lokalnih poreza postoji samo kod poreza na korištenje javnih površina. Od 2008. bilježi se pad prihoda od lokalnih poreza, a velik dio lokalnih poreza ubire se u većim gradovima, uglavnom od prireza. Udio lokalnih poreza u prihodima lokalnih jedinica je pogotovo nizak u općinama.

Postoji pozitivna veza svih lokalnih poreza po stanovniku, o čemu govori činjenica da lokalne jedinice koje ubiru velik dio prihoda od poreza na potrošnju ujedno ubiru i više prihoda po stanovniku od drugih poreza.<sup>22</sup>

Važni lokalni porezi su:

---

<sup>21</sup> Lozina i Jurčević, 2020.

<sup>22</sup> Bronić, M., 2013.

1. prirez porezu na dohodak,
2. porez na kuće za odmor,
3. porez na korištenje javnih površina,
4. porez na potrošnju,
5. porez na tvrtku ili naziv.

Prirez porezu na dohodak određuje se prema osnovici koju čini porez na dohodak, a njegovu visinu određuje općina ili grad do granice koju odredi država. Prihod od prireza pripada općini ili gradu u kojem porezni obveznik ima prebivalište ili uobičajeno boravište.

Porez na kuće za odmor plaćaju njihovi vlasnici, neovisno o tome jesu li pravne ili fizičke osobe. Pod pojam kuće za odmor spadaju zgrada ili dio zgrade/stana koje njihovi vlasnici koriste sezonski ili povremeno, ali ne gospodarske zgrade u koje se smještaju poljoprivredni strojevi i drugo oruđe. Za određivanje poreza na kuće za odmor, čiju visinu određuju općine i gradovi, važne su okolnosti poput starosti građevine. On se ne plaća za kuće koje njihovi vlasnici nisu u mogućnosti koristiti zbog ratnih razaranja i kuće koje služe za smještaj izbjeglica, a općine mogu propisati i druga oslobođenja iz gospodarskih i socijalnih razloga.

Porez na korištenje javnih površina propisuju općine i gradovi, a on se naplaćuje fizičkim i pravnim osobama. Gradovi i općine same određuju što se smatra javnom površinom.

Porez na potrošnju plaćaju pravne i fizičke osobe koje se bave ugostiteljskom djelatnošću na potrošnju alkoholnih i bezalkoholnih pića. Kao osnovica poreza na potrošnju uzima se prodajna cijena pića, a njegova stopa može biti najviše 3%.

Porez na tvrtku ili naziv plaćaju obveznici poreza na dobit ili dohodak koji posjeduju registriranu djelatnost. U slučaju da u sastavu svog poduzeća imaju i druge poslovne jedinice, porez se plaća za svaku poslovnu jedinicu. Porez na tvrtku ili naziv pripada gradu ili općini u kojoj obveznik tog poreza ima sjedište ili uobičajeno prebivalište. Godišnji iznos tog poreza može iznositi najviše 2.000 kuna po tvrtki ili nazivu godišnje.<sup>23</sup>

U Hrvatskoj se udio javnih rashoda temeljnih jedinica kreće od 11% do 12,2%, a u 27 europskih zemalja taj udio je nekoliko puta veći i doseže gotovo polovicu BDP-a. Među europskim zemljama posebno se ističe Danska u kojoj udio javnih rashoda temeljnih jedinica

---

<sup>23</sup> Bronić, M., 2013.

u BDP-u iznosi gotovo tri petine BDP-a. Taj rast je započeo nakon provedbe reformi 2007., pri čemu su najveći rashodi za socijalne potrebe.

Prema niskom udjelu javnih rashoda lokalnih jedinica BDP-u Hrvatske može se zaključiti da one imaju marginalnu ulogu u određivanju javnih rashoda. U 2013. udio lokalnih jedinica u BDP-u je iznosio 7% BDP-a. Problem je da velik dio tih rashoda otpada na gradove, a vrlo mali dio na općine koje su temeljna razina lokalne samouprave. Time općine, koje izvršavaju decentralizirane funkcije, imaju vrlo malu ulogu u ekonomiji države.<sup>24</sup>

Pokazatelj snage lokalnih jedinica je udio broja zaposlenih u stanovništvu. Prema broju zaposlenih po stanovniku mogu se izvući određeni zaključci. Porez na dohodak čini gotov sav prihod od lokalnih poreza i više od polovice ukupnog prihoda općina koje imaju do 5.000 stanovnika. Te općine sudjeluju sa samo 12% zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih i nedostaju im prihodi za obavljanje njihovih zadataka. One su ovisne o pomoći više razine vlasti koja im svojim dotacijama, koje premašuje polovicu prihoda koji lokalne jedinice prikupe od poreza na dohodak, pomaže o obavljanju njihovih zadataka.

Važan segment u obavljanju poslova lokalnih jedinica je i raspoloživost potrebnih kadrova za obavljanje tih poslova. Općine u prosjeku imaju samo 9 zaposlenika, što im uvelike otežava obavljanje poslova, a broj službenika je još manji zbog činjenice da su u taj broj zaposlenih uračunati i politički dužnosnici. Teško je očekivati da će općine uložiti sredstva potrebna za privlačenje i edukaciju kadrova zbog svog malog financijskog kapaciteta. Najveći udio zaposlenih u stanovništvu nalazi se u Zagrebu, a u općinama koje imaju do 5.000 stanovnika taj udio pada na 12 posto. Takav omjer broja zaposlenih u stanovništvu dovodi do depopulacije i daljnjeg slabljenja njihovog kapaciteta za razvoj.<sup>25</sup>

## 2.5 Reforme lokalne samouprave

Lokalna samouprava ima dvojnu ulogu: njezina svrha je da bude protuteža središnjoj razini vlasti, ali ona je ujedno i institucija za obavljanje javnih poslova, odnosno dio javne uprave.

---

<sup>24</sup> Jambrač, J., 2016.

<sup>25</sup> Jambrač, J., 2016.

Decentralizacija se može proučavati kroz nekoliko segmenata kao što su ekonomski, financijski ili upravni segment.

Ona je važan dio načela supsidijarnosti, djeluje o uvjetima suprotstavljenih vrijednosti javne uprave, upravne reforme imaju različit utjecaj na nju, a na nju naročito utječe proces pristupanja Europskoj uniji. Kroz načelo supsidijarnosti osigurava se da velik broj poslova bude povjeren lokalnoj samoupravi te da se osigura kapacitet za njihovo obavljanje. Načelo supsidijarnosti je dio Europske povelje o lokalnoj samoupravi i predstavlja sredstvo usklađivanja sustava lokalne samouprave u članicama Vijeća Europe.

Hrvatska, za razliku od nekih europskih država, nije ratificirala odredbu Povelje koja sadrži načelo supsidijarnosti, ali ju je ugradila u Ustav. Druga načela koja su unesena u Ustav su načelo kapaciteta lokalnih jedinica (djelokrug poslova lokalnih jedinica se određuje prema širini poslova, ali i ekonomičnosti) i načelo solidarnosti (financijska pomoć države slabijim lokalnim jedinicama). Prilikom provedbe reformi lokalne samouprave mora se voditi računa o tome da je upravno-teritorijalna organizacija lokalne samouprave njihov vrlo važan dio.<sup>26</sup>

Važna su 3 segmenta reforme:

1. funkcionalni koji se odnosi na podjelu nadležnosti;
2. fiskalni koji se odnosi na financijski okvir lokalne samouprave;
3. upravno-teritorijalni koji obuhvaća preustroj teritorijalne organizacije.

Reforma teritorijalno-upravne organizacije mora uvažiti načela gospodarske učinkovitosti, lokalne demokracije i identiteta. Gospodarska učinkovitost nalaže da regionalne i lokalne upravne jedinice moraju imati financijski i ljudski kapacitet pomoću kojeg će kvalitetno zadovoljavati potrebe lokalnog stanovništva za kvalitetnim javnim uslugama. Kriterij lokalne demokracije sastoji se u stvaranju političkog ustroja na lokalnoj razini koji će omogućiti suradnju građana i organa koji donose odluke, odnosno koji će omogućiti sudjelovanje građana u političkim procesima. Načelo identiteta sastoji se u stvaranju lokalnih jedinica koje

---

<sup>26</sup> Koprić, I., 2008.

će biti zemljopisne i povijesne cjeline sa zajedničkim identitetom građana na njihovom području.<sup>27</sup>

Sustav lokalne samouprave treba reformirati, ako je cilj reforme:

1. tehnički cilj: nastaviti s razvijanjem kapaciteta svih razina vlasti, od nižih do viših, u uvjetima sve većih promjena okolnosti u razvoju te sve veće međusobne ovisnosti globalnih procesa
2. politički cilj: usklađivanje sustava lokalne samouprave sa ratificiranim odredbama Europske povelje o lokalnoj samouprave i stvoriti sustav lokalne samouprave koji će služiti potrebama građana

Reformom moraju biti obuhvaćeni ovi segmenti:

1. vrsta i veličina samoupravnih jedinica te njihovo stupnjevanje i povezivanje (teritorijalne podjele)
2. lokalni poslovi
3. lokalne financije
4. lokalni sustavi upravljanja
5. odnosi lokalnih samoupravnih jedinica s organima središnje vlasti.<sup>28</sup>

Reforma lokalne samouprave trebala bi biti usmjerena na uvođenje nekoliko kategorija gradova: malih, velikih i srednjih te promijeniti kriterije za dobivanje statusa grada. Primjer takvog pristupa bi bio da se gradovima koji imaju barem 10.000 stanovnika dobivanje statusa grada uvjetuje isključivanje mogućnosti da se u sastav grada uključe naselja koja nisu prigradska naselja te da moraju imati određeni dio stanovništva koje nije poljoprivredno.

Grad Zagreb bi trebao dobiti status metropolitanskog područja koji bi osigurao razvoj tih gradova i smanjio iseljavanje iz tih gradova u Zagreb, što bi koristilo i Zagrebu. Idući korak bi trebalo biti stvaranje nekoliko regija (Slavonije, Središnje Hrvatske, Dalmacije, Istre, Primorja i Međimurja) čija bi sjedišta bili Osijek, Varaždin, Split, Pula, Rijeka i Čakovec.

---

<sup>27</sup> Radman, Z., 2016.

<sup>28</sup> Koprić, I., 1999.

Regije bi omogućile razvoj veliki gradova kao regionalnih središta u koje bi se moglo premjestiti tijela središnje državne uprave.<sup>29</sup>

Postojeći Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i prateće zakone bi trebalo uskladiti s ustavnim načelima i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Upravo zbog toga je Vlada RH usvojila Strategiju reforme državne uprave i Prijedlog nacionalne strategije za funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju. Cilj tih dokumenata je jačanje državne uprave i povećanje njezine efikasnosti.<sup>30</sup>

Trenutno stanje lokalne samouprave može se poboljšati sljedećim koracima:

1. utvrđivanjem ovlasti i djelokruga lokalne samouprave putem generalne klauzule u područjima koja su određena 134. člankom Ustava i određivanja poslova koje lokalna jedinica mora, odnosno može obavljati
2. usklađivanje poreznog i financijskog sustava sa Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi te osiguravanje prihoda kojima će lokalna samouprava moći obavljati povjerene poslove
3. izdvojiti lokalnu samoupravu iz sustava državne uprave u zasebno tijela za lokalnu i područnu samoupravu odgovorno Saboru i Vladi
4. osigurati da pojedinci snose političku i materijalnu odgovornost za rad pred predstavničkim tijelima, sudovima i građanima
5. stvoriti sustav koji će omogućiti trajnu edukaciju službenika koja će omogućiti da kvalitetno obavljaju svoje poslove, stručne kadrove u lokalnim jedinicama koji bi trebali biti zaduženi za edukaciju službenika i namještenika putem tečajeva i predavanja, a u okviru fakulteta koji obuhvaćaju područje lokalne samouprave bi trebalo ustrojiti katedre za lokalnu samoupravu na kojima bi se obrazovali za obavljanje poslova u jedinicama lokalne i područne samoupravi
6. u lokalnim jedinicama uvesti volonterski rad i utvrditi ga kao vrijednost za koju se daju priznanja

---

<sup>29</sup> Koprić, I., 1999.

<sup>30</sup> Hrženjak, J., 2009.



## 7. ustavnim zakonom cjelovito regulirati lokalnu i područnu samoupravu

Cjelovito regulirana lokalna samouprava, koja ima učinkovita rješenja za pitanja poput fizičke sigurnosti službenika i zapošljavanja može bolje zadovoljiti potrebe građana od državne uprave. Takva lokalna samouprava će biti na korist građanima jer će lokalni upravni organi i sudovi reagirati u situacijama kada pojedinac ili grupa krši zakone da bi pomoću uzurpacije vlasti oštetila građane.<sup>31</sup>

Problem hrvatske lokalne samouprave je organizacija koja je bila primjerena uvjetima koji su postojali u 19. stoljeću, ali nije primjerena za današnje uvjete. Problemi hrvatske lokalne samouprave najbolje se očituju u stupnju razvijenosti velikog dijela lokalnih jedinica koji je vrlo nizak. Velik broj lokalnih jedinica ne posjeduje kapacitet koji je potreban za kvalitetno obavljanje poslova i osiguranje ekonomskog razvoja.

Grad Zagreb je jedna od rijetkih lokalnih jedinica koja posjeduje dovoljan stupanj konkurentnosti. Gradovi koji imaju od 50.000 do 100.000 stanovnika su također sposobni obavljati velik dio svojih poslova, što dovodi do zaključka da bi spajanjem manjih lokalnih jedinica trebalo stvoriti velike lokalne jedinice koje bi mogle kvalitetno obavljati poslove.

Veliki gradovi posjeduju određenu razinu ekonomske skale u područjima kao što komunalne usluge, ali takve funkcije su locirane u ustanovama koje nisu u njihovom vlasništvu pa im se ne može pripisati zasluga za njihovo obavljanje. Grad Zagreb posjeduje velik broj specijalista za obavljanje poslova s obzirom na visoku razinu ekonomskih aktivnosti i visok proračun kojim raspolaže.

Primjer Zagreba pokazuje da bi vrlo velike lokalne jedinice pomoću modela upravljanja poslovnih subjekata u javnom sektoru mogle stvoriti uvjete za ekonomski razvoj. S druge strane, male jedinice nemaju dovoljno bogatstva kojima bi mogle poduprijeti ekonomski razvoj i kvalitetno obavljati poslove, a država nema dovoljno financijskih sredstava kojima bi im dugotrajno mogla pomagati. Općine koji imaju manje od 5.000 stanovnika su primjer takvih jedinica koje su čak i uz veliku financijsku pomoć države suočene s padom broja stanovnika i prihoda.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Hrženjak, J., 2009.

<sup>32</sup> Jambrač, J., 2016.

U pogledu budućeg ustroja lokalne samouprave postoje dva scenarija. Prema prvom scenariju bilo bi potrebno izvršiti konsolidaciju lokalne samouprave prema iskustvima razvijenih europskih zemalja koje su veličinom slične Hrvatskoj, a prema drugom scenariju došlo bi do dodatnog usitnjavanja strukture lokalne samouprave koja će dovesti do još manjeg kapaciteta za obavljanje poslova. Prvi scenarij vodi prema stvaranju lokalnih jedinica koje će biti sposobne kvalitetno obavljati svoje poslove, a drugi scenarij vodi prema potrebi dodatnog donošenja propisa na središnjoj razini kojim će se konstantno morati voditi računa o promjenama funkcija koje lokalne jedinice obavljaju. Zadržavanje postojećeg ustroja lokalne samouprave značilo bi da je državi važno samo da lokalne jedinice imaju demokratski značaj u ustroju države. Takav ustroj lokalne samouprave također ukazuje na vrlo izražene centralističke tendencije središnje razine vlasti. Nije moguće govoriti o održivosti sadašnjeg modela lokalne samouprave uz visok javni dug i visok proračunski deficit.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Jambrač, J., 2016.

### 3. LOKALNA SAMOUPRAVA U FRANCUSKOJ

#### 3. Povijesni razvoj lokalne samouprave

Francuska je država koju obilježavaju unitarnost i centraliziranost. Ona spada među najveće europske države, s površinom većom od 551.000 km<sup>2</sup> te s više od 60 milijuna stanovnika. U razdoblju od kraja 18. stoljeća do kraja 20. stoljeća postojala je dvostupanjska lokalna samouprava koju su činili komune i departmani, na čijem čelu je bio prefekt, a od tada su uvedene regije kao jedinice trećeg stupnja.

Ideja o vlastitim poslovima jedinica lokalne samouprave potiče iz vremena prije Francuske revolucije, a važnu ulogu u nastanku te ideje ima teorija o prirodnim pravima općine. Zbog toga se takav djelokrug jedinica lokalne samouprave naziva i naravnim djelokrugom. Tu ideju zastupao je mladi građanski stalež u Francuskoj koji je bio protivnik monarhove apsolutne vlasti. Ta ideja je bila toliko utjecajna da se proširila i u druge europske zemlje. U revolucionarnom razdoblju su je zastupali žirondinci koji su kasnije postali marginalna grupa. Belgija je bila država u kojoj se ta ideja prva proširila, a nakon toga i u Njemačku i Austriju. Njezinim širenjem na područje prostora zemalja srednje Europe pod njezin utjecaj došla je i Hrvatska.<sup>34</sup>

Kao posljedica jake centralizacije, razvila se francuska upravna doktrina koja je specifična po tome što razlikuje decentralizaciju od dekoncentracije te lokalnu od upravne jedinice. Upravna jedinica predstavlja organizacijsku jedinicu središnjih upravnih organizacija, ne posjeduje pravnu osobnost i služi kao sredstvo za funkcioniranje državnih upravnih službi. Postoji nekoliko vrsta takvih jedinica, a njima upravljaju od središnje vlasti imenovani visoki dužnosnici. Poslovi koji im se povjeravaju od strane središnje vlasti su dekoncentrirani poslovi. U pogledu tih poslova lokalne jedinice su izložene vrlo snažnom hijerarhijskom nadzoru od strane središnje vlasti. Ti poslovi su lokalni elementi središnjih poslova.

Lokalne jedinice se smatra samostalnim jedinicama s obzirom na to da su pravne osobe javnog prava te da imaju svoje organe utemeljene na političkim izborima. One obavljaju decentralizirane poslove, odnosno specifične lokalne poslove. Ti poslovi se obavljaju po monističkom principu: oni ulaze u njihov vlastiti djelokrug jer su im povjereni od središnje

---

<sup>34</sup> Giljević i Marčetić, 2010.

vlasti. U Francuskoj ne postoji podjela na vlastite i prenesene poslove jedinica lokalne samouprave, ali to ne znači da one ne posjeduju dovoljan stupanj autonomije od središnje vlasti. Za utvrđivanja autonomije bitne su decentralizacijske reforme koje su poduzete 1982.<sup>35</sup>

Teritorijalna struktura stvorena u postrevolucionarnom razdoblju, u kojoj su departmani preuzeli ulogu koju su imale pokrajine, a komune preuzele ulogu koju su imale župe, pokazuje veliku sličnost sa današnjom strukturom lokalne samouprave. Takvoj dvostupanjskoj strukturi lokalne samouprave su kasnije dodane regije kao jedinice trećeg stupnja.<sup>36</sup>

### 3.1 Ustroj lokalne samouprave

Prvostupanjske jedinice lokalne samouprave u Francuskoj su komune, kojih ima više od 36.000, a u većini slučajeva imaju manje od 1.000 stanovnika. Zbog monotipske organizacije lokalne samouprave, među komune su ubrajaju i gradovi koji imaju više od 50.000 stanovnika, koji ipak čine vrlo mali broj komuna. Među njima tri grada (Pariz, Lyon i Marseille) imaju poseban status. Oni imaju ovlast formirati gradske kotare kao jedinice lokalne samouprave.<sup>37</sup>

Komune se i danas smatra tradicionalnim izrazom lokalnih zajednica, odnosno političkim oblikom seoskog načina života. Usprkos problemima s kojima su se suočavale, kao što su urbanizacije i smanjenje seoskog stanovništva, njihov broj je ostao gotovo isti, što se može vidjeti po podacima: godine 1789. bilo ih je 44.000, 1799. – 38.000, 1914. – 36.241, a 2006. – 36.686. Njihova prosječna veličina je 17.5 km<sup>2</sup>, a prosječan broj stanovnika 1.750.<sup>38</sup>

Drugostupanjske jedinice lokalne samouprave su departmani. Postoji 100 departmana, 96 u metropolitanskoj Francuskoj i 4 na prekomorskom teritoriju (Guadaloupe, Martinique, Francuska Gvajana i Réunion). Prekomorski departmani imaju dvojni status jer su ujedno i

---

<sup>35</sup> Koprić, I., 2005.

<sup>36</sup> Giljević, T., 2011.

<sup>37</sup> Giljević i Marčetić, 2010.

<sup>38</sup> Giljević, T., 2011.

regije. Departmani u prosjeku imaju oko 450.000 stanovnika i svaki obuhvaća oko 380 komuna.

Time se pojavljuje problem održavanja redovnog komuniciranja sa tolikim brojem komuna koji se pokušava riješiti podjelom departmana na uže administrativne jedinice, kotare i kantone, koji su također i izborne jedinice. U 342 kotara i 4.032 kantona postoje koja imaju ulogu terenskih organa središnje vlastima, ali također pomažu departmanskim upravama obavljati nadzor i koordinaciju nad komunama.<sup>39</sup>

Na čelu departmana bio je prefekt, a njegova zadaća bila je nadzor provedbe državne politike na tom području. Problem departmana je bila njihova premala veličina za vođenje razvojne politike, a rješanjem tog problema smatralo se stvaranje regija kao potreban korak prema modernizaciji.<sup>40</sup>

Trećestupanjske jedinice lokalne samouprave su regije. Stvorene su u 50-im godinama prošlog stoljeća sa zadatkom nadgledanja ravnomjernom ekonomskog razvoja komuna i departmana, ali su samoupravni status dobile tek u 80-im godinama prošlog stoljeća. Prvi izbori za njihova predstavnička tijela su održani 1986., a 2003. uvedene su u Ustav kao lokalne jedinice trećeg stupnja. Prosječna regija ima površinu od 25.000 km<sup>2</sup>, a broj stanovnika regija kreće se od više stotina tisuća do više od pet milijuna.

Glavni cilj pri stvaranju regija je bio izbjegavanje stvaranja tradicionalnih provincija, ali se nije vodilo računa o njihovom racionalnom ustroju. Među njima se izdvajaju Pariška regija sa više od deset milijuna stanovnika, prekomorske regije i Korzika koje imaju poseban status. Zakonom iz 1972. pretvorene su u javne osobe. Regije imaju prosječnu površinu od 25.000 km<sup>2</sup>, a broj stanovnika regija kreće se od nekoliko stotina tisuća do preko 10 milijuna. Još jedno obilježje regija je velika razlika u razvijenosti: regije kao što je Ile-de-France su vrlo razvijene, a regije poput Auvergne su vrlo siromašne. Veliki problem regija je njihov vrlo slab upravni kapacitet zbog kojeg se moraju oslanjati na upravne kapacitete nižih lokalnih jedinica i područnih jedinica središnjih tijela.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Giljević i Marčetić, 2010.

<sup>40</sup> Giljević, T., 2011.

<sup>41</sup> Giljević, T., 2011.

### 3.3 Poslovi lokalne samouprave

U francuskom ustavu postoji načelo slobodnog upravljanja pa komune, departmani i regije nisu u hijerarhijskom odnosu. Pri određivanju djelokruga lokalnih jedinica primjenjuje se metoda opće klauzule. Poslovi koji spadaju u nadležnost komuna su urbanističko planiranje, izdavanje građevinskih dozvola, briga o osnovnim školama te društvene službe poput biblioteka i muzeja. Poslovi koji spadaju u nadležnost departmana su dio srednjoškolskog obrazovanja, velik broj društvenih službi, briga o javnim cestama te ruralni razvoj. Poslovi koji spadaju u nadležnost regija su briga o prometnoj infrastrukturi, ekonomski razvoj te dio srednjoškolskog obrazovanja.

Iako je zakonodavac želio da se na lokalne jedinice prenesu cjelovite ovlasti za obavljanje određenih poslova, mnoge ovlasti su nejasno određene pa je radi njihovog učinkovitog obavljanja potrebna suradnja i dogovor lokalnih jedinica. Obilježje francuskog sustav lokalne samouprave je nepostojanje razlike između samoupravnog i prenesenog djelokruga poslova lokalne samouprave.<sup>42</sup>

Postoji nekoliko vrsta suradnje jedinica lokalne samouprave, a najvažnije su obligatorna i fakultativna, opća i specijalizirana te jednaka i nejednaka suradnja. Kod fakultativne suradnje ne postoje nikakve prepreke njezinu ostvarivanju ako su jedinice lokalne samouprave autonomne. Obligatornu suradnju propisuje središnja vlast. Također postoje i prijelazni oblici suradnje koji su nužni ako jedinice lokalne samouprave žele ostvariti pristup određenim financijskim sredstvima koja mogu dobiti samo ako surađuju (kao kod francuskih sindikata općina).

Kod opće i specijalizirane suradnje se ustvari radi o suradnji oko određenih poslova. Primjer su više od 2.000 višenamjenskih sindikata općina koji obavljaju poslove kao što je održavanje cesta te 11.644 jednonamjenskih sindikata. Kod jednakog povezivanja sve lokalne jedinice imaju isti status, a kod nejednakog povezivanja određena lokalna jedinica obavlja poslove za druge jedinice. Nejednako povezivanje je karakteristično za Francusku i Njemačku. U takvom modelu povezivanja veća lokalna jedinica koja raspolaže većim kapacitetom za obavljanje

---

<sup>42</sup> Lopizić, I., 2015.

nekih poslova za naknadu obavlja poslove za druge lokalne jedinice, u pravilu za okolne lokalne jedinice. Takva vrsta suradnje može se naći i u zemljama srednje Europe.<sup>43</sup>

Nedovoljan kapacitet lokalnih jedinica je bio razlog da se već krajem 19. stoljeća uspostave institucionalni oblici za međuopćinsku suradnju, a kao najstariji navode se sindikati 1890. Zakon iz 1959. propisao je da se komune udružuje u sindikate kako bi se prilikom ugovaranja poslova zaštitile od jednostranog nametanja ugovornih uvjeta.

Chevænementovim zakonom iz 1999. godine uspostavljen je institucionalni okvir za međuopćinsku suradnje putem stvaranja tri vrste zajednica: zajednica komuna, gradskih zajednica i metropolitanskih zajednica. Zajednice komuna nastale su 1992., a reformirane su 1999. Do 2009. njihov broj je porastao na 2.406, svaka ima barem 50.000 stanovnika. Zajednica gradova su nastale 1966. kao oblik udruživanja komuna oko većih gradova, a reformirane su 1999. Danas ih ima 16 i one imaju barem 500.000 stanovnika. Metropolitanske zajednice nastale su po zakonu iz 1999., ima ih 174 i one imaju barem 15.000 stanovnika. Problem međuopćinskih udruženja je nedostatak demokratskog legitimiteta koji postoji zbog činjenice da njihove članove imenuju komunalna vijeća. S druge strane, problem komunalnih vijeća je što su njihove ovlasti za obavljanje poslova prenesene na međuopćinska vijeća.

Usprkos problemima koje uzrokuje rascjepkan teritorijalni sustav Francuske, on ima i neke dobre strane, od kojih je najvažnija veći stupanj demokratičnosti u odnosu na ostale europske zemlje, što se očituje u većem postotku izlaznosti na izbore i činjenici da jedan od 100 građana ima vijećnički mandat. Više od 90% zastupnika uspijeva zadržati poziciju vijećnika, a više od polovice ih ima druge lokalne mandate. Istraživanja javnog mijenja pokazuju zadovoljstvo načinom vođenja lokalnih poslova i puno bolje mišljenje o lokalnoj vlasti nego o predsjedniku ili zastupnicima u parlamentu.<sup>44</sup>

Decentralizacijskim reformama iz 90-ih godina prošlog stoljeća povećano je sudjelovanje građana u lokalnim poslovima sredstvima poput prava na peticiju, pravom na pristup informacijama koje je zakonski zajamčeno i istraživanjima javnog mijenja.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Koprić, I., 2005.

<sup>44</sup> Giljević i Marčetić, 2010.

<sup>45</sup> Lopizić, I., 2015.

### 3.4 Financiranje lokalne samouprave

Porast količine poslova koji su se povjeravali lokalnim jedinicama pratio je i rast njihovih prihoda.

Lokalne jedinice na raspolaganju imaju dvije vrste prihoda:

1. izravne lokalne poreze i namete, poput poreza na zemljište i stambene prostore
2. državnu pomoć u prosječnom iznosu od 60 bilijuna eura godišnje, od kojih se najveći dio daje kao transfer za ukupno poslovanje.

Te dvije vrste prihoda su u 2009. godini iznosile oko 170 bilijuna eura, dok su u 2010. godini rashodi iznosili ukupno 229 bilijuna eura. Francuske lokalne jedinice financiraju više od 70% javnog ulaganja. Udio lokalnih jedinica u javnim rashodima, odnosno BDP-u su vrlo niski prema drugim europskim zemljama, s obzirom na to da čine 21% rashoda, odnosno 12% BDP-a naprema europskom prosjeku od 33,8% rashoda, odnosno 17,2% BDP-a. Ti podaci ukazuju na nedovoljan stupanj gospodarske i društvene aktivnosti lokalnih jedinica.<sup>46</sup>

### 3.5 Reforme lokalne samouprave

U francuskoj su decentralizacijske reforme provođene u 2 razdoblja: prvom razdoblju u 80-im godinama prošlog stoljeća i drugom u 90-im godinama prošlog stoljeća, nakon kojeg su uslijedile i ustavne promjene 2003.

Decentralizacijske reforme su započele 1982. donošenjem odgovarajućeg zakona i trajale su do 1986. U tom razdoblju doneseno je 48 zakona i 262 dekreta kojima su ojačane jedinice lokalne samouprave. Reformama se željelo ojačati politički, upravni i ekonomski položaj francuske periferije i njima su bili zahvaćeni svi aspekti lokalnog upravljanja.

U to vrijeme lokalne jedinice su bile pod skrbništvom koje je predstavljalo visok stupanj nadzora središnje države nad njima. Nadzorni organi su imali ovlasti kao što su raspuštanje komunalnog vijeća i donošenje akata umjesto komunalnog vijeća. Ono je obuhvaćalo nadzor

---

<sup>46</sup> Lopizić, I., 2015.



akata lokalnih organa i nadzor samih organa. Zakonodavstvom iz ožujka 1986. skrbništvo je zamijenjeno upravnim nadzorom koji je obuhvaćao nadzor zakonitosti akata i proračuna.<sup>47</sup>

Reforme se mogu grupirati ovako:

1. Prestanak tutorstva i prenošenje izvršnih ovlasti prefekta na lokalne jedinice. Prefektovo pravo nadzora je ograničeno na nadzor zakonitosti, a nositelj izvršne vlasti je postao predsjednik departmanskog vijeća.
2. Prijenos poslova na lokalne jedinice kojim su regije dobile dužnost planiranja ekonomskog i regionalnog razvoja, departmani brigu o društvenim i zdravstvenim službama, a komune poslove prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola.
3. Prijenos financijskih ovlasti na lokalne jedinice. Radi obavljanja poslova koji su na njih preneseni, lokalne jedinice su dobile pravo na nove izvore prihoda, poput poreza na vlasništvo i veći udio poreza koje dijele sa središnjom vlašću.
4. Transfer osoblja i reforma lokalnog službeničkog zakonodavstva. Reforme koje su poduzete u ovom segmentu sastoje se od upućivanja državnih službenika na rad u lokalne jedinice te usklađivanje lokalnog službeničkog zakonodavstva s državnim radi povećanja mogućnosti zapošljavanja osoblja s odgovarajućim znanjem i vještinama. Time su lokalni službenici, koji su do tada bili u lošijem položaju od državnih službenika, dobili mnogo bolju zaštitu.<sup>48</sup>

Kod reformi koje su provedene u 80-im godinama prošlog stoljeća postojalo je proturječje. Htjelo se dodijeliti nadležnosti određenoj lokalnoj razini, ali je lokalnim jedinicama dana ovlast da same odrede koji poslovi su od interesa za građane na njihovom području i koje žele obavljati. Prema općem načelu, svaka lokalna razina vlasti je trebala obavljati točno određeni dio poslova (komune poslove iz neposredne blizine korisnika, departmani složenije poslove s većim proračunima, regije strategijske poslove).

Sloboda lokalnih jedinica da same procjenjuju koje poslove žele obavljati dovodi do problema koji se očituju u preklapanju nadležnosti i dupliciranju ovlasti. Takvo preklapanje nadležnosti dolazi do izražaja u području školstva i stručnog usavršavanja. Zbog svega navedenog, prvi

---

<sup>47</sup> Koprić, I., 2005.

<sup>48</sup> Lopžić, I., 2015.

val decentralizacije je rezultirao neuspjehom u nakani da se pojednostavi sustav lokalne samouprave, ali je ipak pomogao u uspostavljanju drukčijeg modela upravljanja državom.<sup>49</sup>

Ciljevi decentralizacijskih reformi iz 90-ih godina prošlog stoljeća su bili prevladavanje problema koji proizlaze iz fragmentirane teritorijalne strukture, povećanje sudjelovanja građana u lokalnim poslovima putem submunicipalnih samouprava u komunama s više od 80000 stanovnika te uspostava nove politike regionalnog razvoja putem zajedničkih planova razvoja država i regija.

Daljnje decentralizacijske reforme su uslijedile ustavnim promjenama 2003. Njima su teritorijalne jedinice dobile pravo opće regulacije i financijsku autonomiju. Djelokrug lokalnih jedinica je definiran općom klauzulom, a u pripremnim tekstovima se spominjalo načelo supsidijarnosti.

Tim decentralizacijskim reformama definirane su osnovne značajke organizacije francuske lokalne samouprave: Francuska je postala unitarna decentralizirana država, Ustavom je zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu, prihvaćeno je načelo supsidijarnosti te je prekomorskim departmanima dana ovlast prilagođavanja statusa svojim potrebama. Rezultat reformi je bio proširenje ovlasti i sredstva regija, komuna i departmana, uz zadržavanje istog statusa komuna i međukomunalnih udruženja. Regije su dobile ovlasti koje se smatraju strateškima.<sup>50</sup>

Reforma lokalne samouprave trebala je biti nastavljena krajem 2008. godine, osnivanjem Ballardurove komisije koja je iznijela prijedloge daljnjih reformi, koje su bile usmjerene na smanjenje broja regija i ukidanje kantona, ali je ona zaustavljena zbog pritiska lokalnih jedinica.<sup>51</sup> 1. siječnja 2016. broj regija francuskih regija je smanjen sa 22 na 18, odnosno na 13 metropolitanskih regija i 5 prekomorskih regija. Departmani su jednaki prekomorskim regijama pa je njihov broj povećan sa 4 na 5.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Giljević, T., 2011.

<sup>50</sup> Giljević, T., 2011.

<sup>51</sup> Giljević i Marčetić, 2010.

<sup>52</sup> Francuska. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.

#### 4. USPOREDBA HRVATSKOG I FRANCUSKOG SUSTAVA LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustroj hrvatskog sustava lokalne samouprave mijenjao se nekoliko puta od sredine 19. stoljeća, a nastankom samostalne države, uz kratki prijelazni period, odlučeno je da će sustav lokalne samouprave biti dvostupanjski. Pri tome je kao temelj uzet ustroj županija koji je bio na snazi sredinom 19. stoljeća, a broj općina je drastično povećan. Današnji francuski sustav lokalne samouprave je uspostavljen krajem 18. stoljeća i, unatoč kasnijim reformama, ostao je stabilan do danas.

U kontekstu poslova koji se povjeravaju na obavljanje jedinicama lokalne samouprave, hrvatski sustav lokalne samouprave je vrlo centraliziran. U francuskom sustavu lokalne samouprave dominira tehnika opće klauzule određivanja poslova jedinica lokalne samouprave, ali ne postoji razlika između samoupravnog i prenesenog djelokruga poslova. Unatoč pomacima prema decentralizaciji, i za francuski sustav lokalne samouprave, kao i hrvatski, može se reći da je vrlo centraliziran.

U pogledu financiranja je francuski sustav lokalne samouprave još uvijek pokazuje nedovoljan stupanj decentralizacije i vrlo je ovisan o državnim dotacijama. Takva ovisnost lokalne samouprave o središnjoj vlasti može se objasniti visokim stupnjem centralizacije države koji je dugo vremena bio na snazi u Francuskoj. Hrvatski sustav lokalne samouprave ima slične tendencije koje se očituju u vrlo velikom broju slabih jedinica lokalne samouprave. Iako hrvatske jedinice lokalne samouprave imaju vrlo velik broj načina za prikupljanje prihoda, on nije dovoljan za obavljanje njihovih poslova, što ih čini ovisnima o središnjoj vlasti. To se pogotovo odnosi na velik broj općina koje su pretjerano ovisne o državnoj pomoći i postavlja se pitanje bi li ih trebalo ukinuti i spojiti s većim jedinicama lokalne samouprave.

Francuski sustav lokalne samouprave doživio je velike promjene krajem 18. stoljeća, u vrijeme Francuske revolucije. Tada je uveden dvostupanjski sustav lokalne samouprave sa komunama kao jedinicama prvog stupnja i departmanima kao jedinicama drugog stupnja. Taj sustav je ostao relativno nepromijenjen do početka 80-ih godina prošlog stoljeća kada su ustrojene regije kao jedinice trećeg stupnja i ustavnim promjenama kojima je 2003. kodificirano pravo na lokalnu samoupravu. Daljnje reforme su trebale započeti 2008., ali se

zbog pritiska samih lokalnih jedinica od njih odustalo. Hrvatski sustav lokalne samouprave je tijekom povijesti prolazio kroz brojne reforme, od reformi u vrijeme Austro-Ugarske monarhije do reformi poduzetih nakon osamostaljena Hrvatske i demokratskih promjena, kada je donesena odluka o uvođenju dvostupanjskog sustava lokalne samouprave, s općinama i gradovima kao jedinicama prvog stupnja te županijama kao jedinicama drugog stupnja. Reforme sustava lokalne samouprave koje su u Hrvatskoj poduzete u proteklih 30 godina po mišljenju stručnjaka su dovele do sustava lokalne samouprave koji je previše fragmentiran i ne može na zadovoljavajući način obavljati povjerene poslove, ali daljnje reforme sustava lokalne samouprave za sada nisu u planu.

## 5. ZAKLJUČAK

U ovom radu uspoređivani su sustavi lokalne samouprave Hrvatske i Francuske kroz sva njihova bitna obilježja: povijesni razvoj, ustroj, financiranje te reforme koje su potrebne tim sustavima. Povijesni razvoj hrvatskog sustava lokalne samouprave obuhvaća razdoblje obuhvaća razdoblje od sredine 19. stoljeća do danas. U tom razdoblju hrvatski sustav lokalne samouprave doživio je velike promjene, od Austro-Ugarske monarhije, preko Hrvatske u doba Jugoslavije do današnje samostalne Hrvatske. Povijesni razvoj francuskog sustava lokalne samouprave razdoblje od uvođenja trostupanjskog sustava lokalne samouprave 80-ih godina prošlog stoljeća do danas, o obzirom na to da su ozbiljne reforme sustava lokalne samouprave počele u to vrijeme. Ustroj lokalne samouprave se razlikuje s obzirom na to daje hrvatski sustav lokalne samouprave dvostupanjski, a francuski sustav lokalne samouprave trostupanjski. Financiranje lokalne samouprave je slično uređeno kod oba sustava i stoga je moguće uočiti slične probleme. Reforme koje se provode da bi se ojačao sustav lokalne samouprave su izraženije u Francuskoj nego u Hrvatskoj.

Hrvatska je u razdoblju od 1945. do 1990. vodila politika koja je bila usmjerena prema decentralizaciji te izgradila vrlo jak sustav lokalne samouprave. Od stjecanja samostalnosti do 2000. godine bila je primjetna težnja da se moć koncentrira na državnoj razini, što je rezultiralo stvaranjem velikog broja jedinica lokalne samouprave i slabljenjem njihovih ovlasti. Također je stvoren ustroj županija kakav je postojao u drugoj polovici 19. stoljeća u kojem postoji vrlo velik broj županija koje zapošljavaju broj ljudi koji je objektivno iznad njihovih potreba. Od 2000. godine ponovno se počelo s decentralizacijskim reformama, ali one su prema mišljenju struke bile nedovoljne. Daljnje decentralizacijske reforme koči izražena tendencija centralizacije koja dolazi s državne razine, koja se očituje u činjenici da je vrlo velik broj jedinica lokalne samouprave ovisan o financijskoj pomoći države.

Francuska je u razdoblju od gotovo 200 godina imala dvostupanjski sustav lokalne samouprave koji je bio vrlo centraliziran i slab. U 80-im godinama prošlog stoljeća započele su reforme sustava lokalne samouprave njegovim preoblikovanjem u trostupanjski sustav lokalne samouprave stvaranjem regija kao jedinica trećeg stupnja te početkom provedbe procesa decentralizacije. Proces decentralizacije je dobro napredovao do sredine 2000-tih, ali od tada je zaustavljen. Što se tiče prihoda jedinica lokalne samouprave, one su još uvijek vrlo ovisne o dotacijama središnje razine vlasti, što im otežava obavljanje pružanje usluga građanima i kvalitetno obavljanje poslova.

## Literatura:

### Knjige i radovi:

1. Blažević, Robert, Lika i hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 5., No. 1., 2005., pristupljeno u ožujku 2022.
2. Bratić, Vjekoslav, Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?, Financijska teorija i praksa, Vol. 32., No. 2., 2008., pristupljeno u ožujku 2022.
3. Bronić, Mihaela, Analiza fiskalnog značaja općih i lokalnih poreza u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 13., No. 2., 2013., pristupljeno u ožujku 2022.
4. Giljević, Teo, Proces Decentralizacije u Francuskoj, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, 2011., pristupljeno u travnju 2022.
5. Hrženjak, Juraj, Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj, Hrvatska komparativna i javna uprava, Vol. 9., No. 4., 2009., pristupljeno u ožujku 2022.
6. Jambrač, Josip, Lokalna samouprava u Hrvatskoj: Veličina i ekonomska skala, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37., No. 2., 2016., pristupljeno u ožujku 2022.
7. Koprić, Ivan, Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 1., No. 4., 1999., pristupljeno u ožujku 2022.
8. Koprić, Ivan, Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 5., No. 1., 2005., pristupljeno u travnju 2022.
9. Koprić, Ivan, Upravljanje decentralizacijom kao novi pristup razvoju lokalne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 8., No. 1., 2008., pristupljeno u ožujku 2022.
10. Koprić, Ivan, Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 10., No. 3., 2010., pristupljeno u ožujku 2022.
11. Lopižić, Iva, Javna uprava i Politički Sustav u Francuskoj: Središnja uloga države, uprave i prava, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 15, No. 1., 2015., pristupljeno u travnju 2022.

12. Lozina, Duško, i Jurčević, Katarina, Hrvatska lokalna samouprava na primjeru grada Splita, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 57., No. 4., 2020., pristupljeno u ožujku 2022.

13. Lozina, Duško i Jagnjić, Josipa, 2021., Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 2/2021, pristupljeno u ožujku 2022.

14. Marčetić, Gordana, i Giljević Teo, Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 10., No. 1, 2010., pristupljeno u travnju 2022.

15. Radman, Zoran, Reforma lokalne samouprave: mogući smjerovi, Političke analize, Vol. 7., No. 6., 2016., pristupljeno u ožujku 2022.

16. Francuska. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., pristupljeno u rujnu 2022.

#### Zakoni:

1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 19/2013, pristupljeno u ožujku 2022.