

Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji

Franković, Gita

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

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:199:065128>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-15**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Stručni diplomski studij Javna uprava

Gita Franković

RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I SRBIJI

Diplomski rad

Mentor: doc.dr.sc. Iva Lopižić

Zagreb, 2024.

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Lokalna samouprava za vrijeme Jugoslavije	4
3. Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji	9
3.1 Hrvatska	9
3.1.1 Pravni okvir	10
3.1.2 Teritorijalna organizacija.....	11
3.1.3 Djelokrug lokalnih jedinica	13
3.1.4 Lokalni upravno-politički sustav	14
3.1.5 Financiranje lokalnih jedinica.....	16
3.2 Slovenija.....	17
3.2.1 Pravni okvir	18
3.2.2 Teritorijalna organizacija.....	19
3.2.3 Djelokrug lokalnih jedinica	21
3.2.4. Lokalni upravno-politički sustav	22
3.2.5. Financiranje lokalnih jedinica	25
4.3 Srbija.....	26
4.3.1 Pravni okvir	27
4.3.2 Teritorijalna organizacija.....	28
3.3.3 Djelokrug lokalnih jedinica	29
3.3.4. Lokalni upravno-politički sustav	30
3.3.5. Financiranje lokalnih jedinica	32
4. Zaključak.....	34
5. Literatura.....	36

Sažetak

U ovom je radu centar pozornosti lokalna samouprava – njezin sadržaj i organizacija u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji. Na početku rada, svi će ključni pojmovi biti samostalno razrađeni te će se pružiti kratki uvid i kontekst Druge Jugoslavije i povezanost Hrvatske, Slovenije i Srbije. Analizirat će se lokalna samouprava u tri navedene države za vrijeme Druge Jugoslavije, čije su spomenute republike bile članice, te danas – kada su tri države samostalne republike. Nadalje, stupanj decentralizacije usko je povezan s lokalnom samoupravom te će se u radu prikazati povezanost ovih dvaju pojmova te kako su se oni razvijali kroz vrijeme u oba navedena razdoblja. S obzirom na zajedničku prošlost te sličnu kulturu i pravnu i političku podlogu, tri su republike sa sobom u stvaranju samostalnosti preuzele poneka obilježja starog sistema koja će se dodatno samostalno razraditi.

Ključne riječi: Druga Jugoslavija, Hrvatska, Slovenija, Srbija, lokalna samouprava, decentralizacija, stupanj decentralizacije

1. Uvod

Predmet ovog diplomskog rada je prikazati lokalnu samoupravu Hrvatske, Slovenije i Srbije za vrijeme Socijalističke federativne republike Jugoslavije, odnosno Federativne Narodne Republike Jugoslavije i danas, te kako se ona postupno razvijala. Lokalna samouprava, kako ju definira Vijeće Europe, jest „pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova." (čl. 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, dalje: EPLS). Lokalna samouprava predstavlja mehanizam podjele vlasti po vertikalnom, odnosno teritorijalnom načelu i ograničava djelovanje središnje vlasti (Đulabić, 2020, str. 143).

Uz lokalnu samoupravu, nadovezuje se i pojam decentralizacije koji usputno prati sva zbivanja i promjene u lokalnoj samoupravi spomenutih država. Decentralizacija je, kako ju tumači profesor Pusić, jedan od tri organizacijska instrumenta nadzora uprave koja slabi utjecaj središnje države. Decentralizacija se može razgranati na upravnu i političku decentralizaciju. S jedne strane decentralizacija označava proces kojim se državni upravni poslovi koji su u nadležnosti središnje vlasti prenose jedinicama lokalne samouprave kao poslovi iz njihovog prenesenog djelokruga. Tada je riječ o upravnoj decentralizaciji. S druge strane nalazi se politička decentralizacija. Taj termin podrazumijeva proces povjeravanja javnih poslova nižim jedinicama u njihov vlastiti djelokrug. Politička decentralizacija podrazumijeva i povjeravanje odgovornosti za izvršavanje povjerenih poslova gdje središnja država nadzire samo pitanje zakonitosti i ustavnosti kod obavljanja povjerenih poslova. Nadalje, teritorijalna decentralizacija se odnosi na proces prijenosa poslova s obzirom na teritorij, pa tako teritorijalna decentralizacija uz političku decentralizaciju rezultira lokalnom samoupravom kao dvojim ustrojstvom (Koprić et al., 2021).

Svrha je ovog diplomskog rada analizirati zajedničko nasljeđe Hrvatske, Slovenije i Srbije te temeljem toga prikazati kako su tri republike samostalno razvijale svoj sustav lokalne samouprave. U izradi rada pri oblikovanju stručnog teksta koristi se i stručna literatura s područja Hrvatske, Slovenije i Srbije, a za pojašnjavanje povijesnog konteksta korištene su dvije literature: *Upravni sistemi* te *Organizacija teritorija i samoupravljanje*.

Nakon uvoda u kojem su potanko objašnjeni temeljni termini važni za daljnji razvoj rada, dolazi srž samog diplomskog rada u kojem je prikazana lokalna samouprava za vrijeme

Jugoslavije, a slijedi ju prikaz kako se lokalna samouprava razvijala u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji nakon osamostaljenja.

Europu je za vrijeme socijalističkog režima najprije obilježio Drugi svjetski rat te izgradnja države, samim time i lokalne samouprave, u poslijeratnom stanju. Socijalističke su države uglavnom imale zajedničko povijesno nasljeđe, srodan gospodarski sustav te istu ideju o izgradnji političkog sustava koji je vođen od strane partije i suveren od strane naroda.

Narod je vršio vlast preko izabраниh predstavnika u državnim organima, a vlast se temeljila na višestupanjskom sustavu predstavničkih tijela i vrhovnog tijela. Lokalna je samouprava za vrijeme takvog režima uglavnom bila, više ili manje, pod vlašću središnje države pa je tako autonomija lokalnih vlasti bila ograničena. Socijalistički su sustavi bili obilježeni jednostranačjem i nedemokratizmom, što je rezultiralo tendencijama za reformiranjem lokalne samouprave i cjelokupnog sustava. Uglavnom je naglasak bio na jačanju autonomije lokalnih vlasti i uloge vijeća i odbora, ali i jačanje sudjelovanja građana u odlučivanju, jačanje financijskog stanja lokalne samouprave i jačanje njenih resursa (Elander & Gustafsson, 1993).

Tranzicijske su se zemlje tako zajednički našle u prijelazu iz nedemokratskog socijalističkog režima u izgradnju onog demokratskog. Nakon pada socijalističkog režima, uočeni su naponi za izgradnjom funkcionalnije lokalne samouprave i funkcionalnog sustava pružanja javnih usluga, a sve popraćeno izražajem civilnog društva za većim sudjelovanjem u poslovima javne vlasti (Koprić, 2008, 95-133).

Najvažnija je odrednica, a ujedno i prepreka, tranzicijskih zemalja centralizam. Tako je prvi korak u modernizaciji lokalnog sustava bila decentralizacija sustava. Iz centralizma se granaju i ostale zajedničke odrednice tranzicijskih zemalja: socijalističko nasljeđe, otežano provođenje modernizacijskih i decentralizacijskih reformi, slabi financijski i ljudski resursi na lokalnim razinama, poprilično izražen nepotizam i visok stupanj korupcije u državnim tijelima te manjak potrebnih stručnih znanja i privrženost socijalističkoj upravnoj kulturi. Jugoslavija se među tranzicijskim zemljama razlikovala jer je zaista imala razvijen sustav lokalne samouprave koji, za razliku od istočnih europskih zemalja, nije bio toliko centraliziran (Marčetić & Lopžić, 2017, 407-435).

Iako je socijalizam vladao i Jugoslavijom, ona nije strogo patila od njegovih jakih odrednica i nije bila zaključana u socijalističkim granicama. To je vidljivo i iz prošlog odlomka koji govori o ipak nešto slabijem centralizmu u ovom dijelu Europe i postojanju lokalne samouprave. Iako su općine u Jugoslaviji jedno vrijeme bile ukinute, one su ponovno vraćene pedesetih godina

prošlog stoljeća uvođenjem termina društvenog (radničkog) samoupravljanja te im se do raspada države kontinuirano davalo više ovlasti i samostalnosti. Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, Jugoslavijom ponovno vlada trend jačanja centralizacije pa tako i jugoslavenske općine počinju gubiti svoje ovlasti i autonomiju (Kandeva, 2001)

Iako je bilo govora o manje značajnom centralizmu nego na istoku Europe, ne treba smesti s uma da je i u Jugoslaviji centralizam bio više nego prisutan. Pravni se sustav temeljio na komunističkoj ideologiji partije i države, a demokracija je više-manje postojala – formalno. Spomenuto je kako je idejom samoupravljanja vraćena ideja općina te im se počelo davati više značaja i ovlasti, ali ne i stvarne autonomije (Wollmann, Baldersheim & John, 2003).

2. Lokalna samouprava za vrijeme Jugoslavije

Završetkom Drugog svjetskog rata 1945. godine, uspostavljena je Federativna Narodna Republika Jugoslavija (dalje FNRJ, druga Jugoslavija, nova Jugoslavija ili Jugoslavija) kao jednopartijska država s monopolom Komunističke partije Jugoslavije. Dana 29. studenoga 1945. godine održano je prvo zasjedanje Ustavotvorne skupštine na kojem je prihvaćena Deklaracija o proglašenju Federativne Narodne Republike Jugoslavije (Goldstein, 2008, str. 409-411). Kako poslijeratno razdoblje označava velika nestabilnost, tako su se često i mijenjali ili donosili novi zakoni. S obzirom na donošenje novih zakona, poslijeratno razdoblje u Jugoslaviji dijeli se u nekoliko faza kada su doneseni savezni opći zakoni o narodnim odborima kojima su se iznova definirale vrste teritorijalnih jedinica. Prva faza odvija se 1946. godine, druga 1949. godine, treća 1952. godine, te posljednja četvrta 1955. godine. Kako su republike unutar svog teritorija dijelile teritorij, te kako su se te jedinice osnivale, ukidale ili spajale, prepušteno je njima na odluku republičkim zakonima. Naime, 1952. godine odlučeno je kako će se ta pitanja nadalje rješavati isključivo zakonom. Ovdje je zanimljivo primijetiti kako su novi zakoni, odnosno nova teritorijalna podjela, donošeni u pravilnim razmacima od tri godine (Perko-Šeparović i Hrženjak, 1982, str. 73).

Prva faza administrativno-teritorijalne podjele započinje donošenjem Općeg Zakona o narodnim odborima (SL FNRJ 43/1946) 1946. godine kojim je određeno da su teritorijalne jedinice mjesta, pod koja su svrstana sela i manji gradovi za koje se u pravilu osnivaju mjesni narodni odbori. Slijede gradovi, zatim kotarevi te naposljetku okruzi koji nisu obavezan oblik teritorijalne jedinice u manjim republika, odnosno oblasti koje također nisu obavezne za republike (Perko-Šeparović i Hrženjak, 1982, str. 73).

Tri godine kasnije, započinje druga faza administrativno-teritorijalne podjele. Naime, 1949. godine donosi se Opći zakon o narodnim odborima (SL FNRJ 49/1949) kojim su oblasti uvedene kao obvezne teritorijalne jedinice za sve republike. Novim je promjenama uvedena i diferencijacija gradova koji se nalaze unutar kotara te onih koji se nalaze van kotara, dok su glavni gradovi republika bili izuzeti iz takve podjele. Prije dolaska novog zakona kojim je započela nova faza teritorijalnih promjena, ovdje je još važno za naglasiti kako se 1951. godine ukidaju oblasti (Perko-Šeparović i Hrženjak, 1982, str. 74).

Godine 1952. donošenjem Općeg zakona o narodnim odborima (SL FNRJ 22/1952) započinje treća faza administrativno-teritorijalne podjele koji je za cilj imao učvršćivanje teritorijalne

podjele. Novi je zakon predviđao samoupravljanje u okviru teritorijalnih jedinica te je zagovarao decentralizaciju prenošenjem poslova sa saveznih jedinica na republičke jedinice. Nova teritorijalna podjela očituje se na kotare, gradove i općine, a teritorijalna je podjela prepuštena republikama i njihovim samostalnim zakonima, dok su mjesni narodni odbori ukinuti. Općine se javljaju kao nova teritorijalna jedinica, a određeno je da se formiraju kao privredne cjeline. Veće su teritorijalne jedinice, gradovi i kotarevi, prihvaćeni kao središta svoga područja koja predstavljaju ekonomski i gospodarski centar (Perko-Šeparović i Hrženjak, 1982, str. 75-75).

Konačno, četvrta, samim time i posljednja faza započinje 1955. godine donošenjem Općeg zakona o uređenju općina i kotara (SN FNRJ, br. 26/1955.) kojim su određene općine i kotarevi kao teritorijalne jedinice. Njihovo je formiranje predviđeno ovisno o gravitacijskim centrima. Općine su zamišljene kao komune, kao samostalne organizacije privrede i općih društvenih službi (Perko-Šeparović i Hrženjak, 1982, str. 77-79).

Kako je poslijeratno razdoblje u Jugoslaviji značilo već spomenutu nestabilnost u zakonima i po pitanju vrsta teritorijalnih jedinica, ono je predstavljalo i nestabilnost po pitanju njihova broja. U cijelom prošlo spomenutom razdoblju, sve su republike kontinuirano reducirale broj svojih teritorijalnih jedinica. Međutim, moguće je očitovanje relativne stagnacije broja teritorijalnih jedinica, pogotovo u nekih republika. Najveća je stabilnost, od tri relevantne države, uočena u Sloveniji, manje oscilacije u Srbiji, dok su u Hrvatskoj one ipak bile nešto veće (Perko-Šeparović i Hrženjak, 1982, str. 79-80).

Godine 1955. dolazi do ukidanja drugog stupnja teritorijalnih jedinica u manjim republikama na području autonomne pokrajine i oblasti, pa dolazi do narušavanja ranije spomenute stabilnosti republika. Kroz sedam godina nakon ukidanja drugog stupnja, Hrvatska je održavala stabilnost dok nije odjednom počeo padati broj hrvatskih kotareva. S druge strane, u Sloveniji i Srbiji vidljiv je kontinuirani pad u broju kotareva. Govoreći o stabilnosti, bitno je spomenuti i prvi stupanj teritorijalnih jedinica, gdje se, nažalost, više govori o – nestabilnosti. Međutim, ovdje je slika ponešto drugačija, pa je tako nestabilnost više vidljiva u Sloveniji i Srbiji, nego što je ona uočljivija u Hrvatskoj. Skrećući pažnju na treći stup teritorijalnih jedinica, zanimljivo je primijetiti kako ga je u ovom analiziranom razdoblju kontinuirano zadržala samo Hrvatska, no čak ne ni na cijelom području. U Sloveniji i Srbiji treći se stupanj teritorijalnih jedinica javljao u nekoliko etapa, prvo 1946. u obliku okruga, te 1949. godine u obliku oblasti (Perko-Šeparović i Hrženjak, 1982, str. 73-80).

Kako je Jugoslavija 1955. godine odlučila ukinuti jednu od tri teritorijalne jedinice, zapravo je uočen prelazak s politipske na monotipsku organizaciju lokalne uprave. Riječ je o odbacivanju velikog broja narodnih odbora. Naime, monotipska organizacija lokalne samouprave predstavlja način funkcioniranja lokalne samouprave na način da su sve lokalne jedinice istog stupnja jedinstven tip lokalne jedinice, bez obzira na njihov ruralni ili urbani izričaj. Tako općine i kotarevi ostaju jedine dvije jedinice teritorijalnog ustroja jednaka položaja, jednake strukture, jednakih prava i djelokruga. S uvođenjem općina, na njih se prebacuje velik dio upravnih poslova. Kako je na općine prebacivano, kontinuirano, sve više poslova, njihov se obujam posljedično širio. Sa širenjem općina, na kraju dolazi i do ukidanja kotareva, od koji je to posljednja učinila Hrvatska. Sve veće proširenje djelokruga općina uzrokovalo je i širenje djelokruga mjesnih odbora, tako je na njih prebačeno većina poslova poljoprivrednog karaktera, veterinarske djelatnosti, prosvjeta, zdravlje i socijalna zaštita. Razumljivo je za pretpostaviti kako proširenjem nadležnosti povlači i proširenje financiranja. Tako su mjesni odbori s vremenom krenuli u stvaranje vlastitih izvora financiranja. Zanimljivo je ovdje za spomenuti kako je u Sloveniji postojalo gotovo 12 000 mjesnih odbora, točnije 11 700, dok ih je u Hrvatskoj bilo 3224 i Srbiji nešto više, odnosno 4433 mjesna odbora (Pusić, et al, 1988).

Navedene su četiri faze mijenjanja teritorijalne strukture oslonac decentralizaciji. Sve se veća pozornost pridaje lokalnih jedinicama, a pogotovo općinama koje se javljaju sa zadnjom fazom 1955. godine po kojima je cijela Jugoslavija funkcionirala u komunalnom sustavu. Premda je Jugoslavija bila kategorizirana kao izrazito centralistička, i dalje su se zagovarale prvenstveno decentralizacijske mjere koje bi bile popraćene reformskim zahvatima. S promjenama se započelo s ustavnim amandmanima 1972. godine, no, novi je ustav imao veću, traženu ulogu. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974.) težio je daljnjem razvitku, učvršćenju prava i odgovornosti republika i autonomnih pokrajina te razvitku samoupravljanja, a jamčio je i pravo svih republika na odcjepljenje i samoopredjeljenje (Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list, 1974).

Tako je općinama pridana važnosti i novim Ustavom 1974. godine. Novim su Ustavom općine definirane kao samoupravne i osnovne društveno-političke zajednice koje se temelje na vlasti u samoupravljanju. Ovaj je Ustav općinama ugradio tri funkcije. Najprije, na razini općina donose se odluke vezane uz funkcioniranje i obavljanje teritorijalne vlasti na lokalnoj razini. U općinama se ostvaruju svi oblici vlasti, osim onih koji se po Ustavnoj odredbi obavljaju u širim jedinicama. Općine postaju lokalni izvršni organ saveznih i republičkih centara vlasti, osiguravaju izvršavanje saveznih i republičkih zakona te ih one same neposredno poštuju. Na

razini se općina donose i odluke koje se odnose na funkcioniranje i djelovanje opće korisnih poslova i službi, što znači da se u općinama osiguravaju resursi potrebni za rad, u općinama se stvaraju uvjeti za zadovoljavanje temeljnih ljudskih potreba, formiraju se društvene službe od općeg i zajedničkog interesa te se određuju uvjeti nužni koji su nužni za osiguranje kako bi se nesmetano i neprekidno obavljale komunalne i druge djelatnosti. Na kraju, općine postaju mjesto na kojem se donose odluke kojima se osigurava šire jedinstvo lokalne zajednice, odnosno, općine usmjeravaju i usklađuju privredne i društvene djelatnosti te pojedinačne i zajedničke interese (Pusić, et al, 1988).

Novi ustavni sistem donio je i promjene u strukturi općinske skupštine. Naime, općinske skupštine počivaju na tri temelja: radni ljudi u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama rada, radni ljudi i građani u mjesnim zajednicama te radni ljudi i građani koji su okupljeni u društveno-političkim organizacijama, a općinska se skupština sastoji od vijeća udruženog rada, vijeća mjesnih zajednica te društveno-političkog vijeća. Novi se sistem temelji na takozvanom delegatskom principu u kojem radni ljudi biraju svoje delegacije koje zatim između sebe izabiru delegate u vijeće udruženog rada općinske skupštine, dok u vijeće mjesnih zajednica ulaze delegati koji su izabrani od strane članovi delegacije te građani u mjesnim zajednicama. Funkcije su i zadaće izabranih delegata da vode računa o stavovima i smjernicama delegacija, samoupravnih organizacija i društveno-političkih organizacija, te su dužni o svome radu obavještavati svoje delegacije i građane (Pusić, et al, 1988).

Svako vijeće općinske skupštine odlučuje o poslovima iz svoje nadležnosti, dok se o nekim pitanjima odlučuje kolektivno na zajedničkoj sjednici. Svaka općinska skupština ima kolektivno tijelo, a to je predsjedništvo s koordinativnom funkcijom. Zadaća je predstavništva da brine o razvitku delegatskog sistema i da koordinira rada među skupštinskim vijećima. Predsjedništvo brine o zadovoljavanju širih društvenih interesa (Pusić, et al, 1988).

Ustav iz 1974. godine mjesne zajednice kategorizira kao obvezatan oblik samoupravnog kategoriziranja radnih ljudi i građana te je to tako temeljan oblik društveno-političkog sistema te jedan od tri bitna elementa u delegatskom sistemu s obzirom na svoje pripadnike. Općine u svojim statutima utvrđuju način i postupak njihova osnivanja, a osnivaju ju radni ljudi i građani na zborovima ili referendumima. Također, na mjesnu se zajednicu, u dogovoru s općinskom skupštinom, mogu prenijeti određeni poslovi iz nadležnosti općinske skupštine (Pusić, et al, 1988).

Već je spomenuto kako je lokalna uprava u razdoblju do 1952. godine bila bez prevelikog značaja, te ju se nakon spomenute godine nastojalo ojačati. Godine 1955. uvodi se samostalna nadležnost kotareva i općina, a odredba je formalno objavljena u Zakonu o državnoj upravi 1956. godine te se i na lokalnoj razini uvodi načelo da jedino samostalnost utvrđuje odgovornost – odgovara se skupštini i općinskom izvršnom vijeću, što znači da je odgovornost dvostruka (Pusić, et al, 1988).

Za obavljanje upravnih poslova koji su u nadležnosti općine osnivaju se općinske uprave čija se nadležnost, organizacija te osnivanje i ukidanje uređuje odlukom općinske skupštine. Tako je općinska skupština odlučila da se općinska uprava sastoji od sljedećih organa: sekretarijati, uprave, komiteti te inspekcije koje se nalaze u sastavu komiteta. Uz spomenute organe općinskih uprava, javljaju se i zavodi koji se definirani kao organizacije za obavljanje poslova od interesa za općinu. Unutarnja organizacija uređuje se internim pravilnikom. Dužnost je općinske uprave da osigurava ostvarivanje prava i interesa građana, organizacija, zajednica te društvene zajednice u cjelini. S druge strane javljaju se društveni savjeti koji za funkciju imaju osiguravanje ispunjavanja šireg društvenog cilja na upravljanjem društvenim poslovima u općini. Društveni savjeti predstavljaju organizirani oblik slobodne razmjene mišljenja, međusobne suradnje i o dogovora (Pusić, et al, 1988).

3. Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji

U ovom je poglavlju razrađen razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji od devedesetih godina prošlog stoljeća. Radi što bolje preglednosti, za svaku se državu posebno navodi i objašnjava pravni okvir, teritorijalna organizacija, djelokrug lokalnih jedinica, lokalni upravno-politički sustav, te na kraju financiranje lokalnih jedinica.

3.1 Hrvatska

Dana 19. svibnja 1991. godine u Republici Hrvatskoj održan je referendum o hrvatskoj samostalnosti. Na temelju rezultata referenduma Hrvatski je sabor 25. lipnja iste godine donio Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske čime se prekidaju sve državno-pravne veze sa SFRJ. Ova je odluka Sabora rezultirala pobunama srpskog stanovništva na hrvatskom teritoriju te dolazi do oružanih sukoba između pobunjenog srpskog stanovništva i hrvatske policije. Oružani sukobi na kraju su rezultirali – Domovinskim ratom. Hrvatska je za vrijeme rata paralelno djelovala na modernizaciji cjelokupnog sustava, a tako i lokalne samouprave. Zakoni kojima je pobliže uređena lokalna samouprava doneseni su krajem 1992. godine te su početkom iduće održani prvi slobodni lokalni izbori, oformljena su lokalna predstavnička tijela te time započinje novi sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj. Novim sustavom i novim zakonima te u globalu i novom lokalnom samoupravom Hrvatska je razvila svoju lokalnu samoupravu nakon pada prošlo-državnog režima (Kandeva, 2001).

Usporedno s režimom kakav je bio na snazi u socijalizmu, Hrvatska je povećala broj svojih općina za čak petstotinjak posto. Ta je promjena rezultirala iznimno fragmentiranim sustavom s obzirom da je sam sustav bio utemeljen na velikom broju malih općina. Lokalna se samouprava razvila na dvije razine. Na prvoj su razini općine i gradovi, a na drugoj županije (Kandeva, 2001).

Hrvatska je modernizirala svoj sustav od početka rata – koliko je to bilo moguće, a po završetku rata kontinuirano nadalje. Stvorena je nova zakonska regulativa, izgrađen je novi politički i pravni sustav te je očuvana teritorijalna cjelovitost zemlje. Prevladavaju decentralizacijske i demokratske mjere, a put k potpunoj obnovi i reorganizaciji potpomognut je međunarodnim i europskim priznanjima, ratifikacijom međunarodnih dokumenata poput Europske povelje o lokalnoj samoupravi te članstvom u Europskoj uniji (Kandeva, 2001).

3.1.1 Pravni okvir

U Republici Hrvatskoj svim je građanima zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu člankom 128. Ustava Republike Hrvatske. Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu građani mogu ostvariti posredno, preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela, te neposredno, sudjelovanjem u upravljanju lokalnim poslovima, sudjelovanjem u zborovima, putem referendum ili nekog drugog oblika neposrednog odlučivanja. Također, ustavnim je promjenama iz 2000. godine u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena po načelu diobe vlasti, a ograničava ju pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

Temeljni zakon kojim je uređena lokalna i područna (regionalna) samouprava u Republici Hrvatskoj je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je prvi put donesen 2001. godine, a zadnja je promjena nastupila 2020. godine, dok se za uređenje nekih drugih pitanja koriste i neki drugi zakoni. Tako se u uređenju lokalnih pitanja javljaju i, na primjer, Zakon o lokalnim izborima (NN, 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/2020 i 37/21), Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08 i 61/11 i 04/18), Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10 i 10/23) i drugi. Zakon uređuje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug te ustrojstvo, način rada lokalnih tijela, nadzor nad jedinicama te druga pitanja koja se javljaju kao važna za njihov rad (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

Najvažniji je Europski dokument koji uređuje lokalnu samoupravu Europska povelja o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe donesena 1985. godine. Zanimljivo je kako je dokument tolike važnosti Hrvatska ratificirala u dva navrata, najprije 1997. godine, te u potpunosti tek 2008. godine. Godine 1997. Hrvatska je ratificirala minimalan propisani broj odredbi, a to su članak stavak 1. i 2., članak 4. Djelokrug lokalne samouprave – stavci 1., 2. i 4., članak 5. Zaštita područnih granica lokalnih jedinica, članak 6. Prilagođavanje upravnog ustroja i sredstava zadaćama lokalnih jedinica – stavci 1. i 2. (koji prema članku 12. Povelje Hrvatska nije bila obvezna ratificirati), članak 7. Uvjeti obnašanja dužnosti na lokalnoj razini – stavci 1.-3. (prema članku 12. Povelje, dužna je bila ratifikacija samo 1. stavka), članak 8. Upravnu nadzor akata lokalnih jedinica – stavci 1 i 2. (prema članku 12. Povelje, nužna je ratifikacija samo 2. stavka), članak 9. Financijski izvori lokalnih jedinica – stavci 1.-3., članak 10. Pravo na udruživanje

lokalnih jedinica – stavci 1. i 3. (prema članku 12. Povelje, nužna je ratifikacija samo 1. stavka) te članak 11. Pravna zaštita lokalne samouprave. Godine 2008. Hrvatska je ratificirala preostale odredbe Povelje te je tako Europska povelja o lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj u potpunosti stupila na snagu. Povelja je 1997. godine ratificirana Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN 14/1997), a 2008. godine Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN 4/2008).

3.1.2 Teritorijalna organizacija

Sustav lokalne samouprave, kakav je danas na snazi, poznajemo od nove epohe Hrvatske – od njezina osamostaljenja, a lokalna se uprava razvijala u tri faze: razdoblje 1990.–1993., razdoblje 1993.–2001. te razdoblje 2001.–2010. (Koprić, 2010, str. 1-2). U prvom je razdoblju utemeljen sustav lokalne samouprave kakav poznajemo danas i to donošenjem „Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi“ (NN 90/92). Do novog zakona nije bilo značajnijih promjena u lokalnoj strukturi, s obzirom na to da je Hrvatska tek krenula u stvaranje samostalne države te je bila zahvaćena ratnim zbivanjima, pa je razumljivo kako je Hrvatska naslijedila institucionalni oblik još iz prošle države. Riječ je, prvenstveno, o nasljeđu teritorijalnih jedinica, njihovih imena te njihove organizacije rada. Ovdje je bitno za napomenuti kako je u Hrvatskoj u to vrijeme broj općina bio 100, uz Grad Zagreb kao jedinstvenu općinu, te je Hrvatska funkcionirala po jednostupanjskom monotipskom sistemu (Koprić, 2010, str. 1-2).

Novi zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine utvrđuje jedinice lokalne samouprave, a to su općine i gradovi, te jedinice lokalne uprave i samouprave – županije, pa je tako moguće govoriti o novouvedenoj dvostupanjskoj strukturi. Nova se teritorijalna organizacija Hrvatske sastojala od 486 jedinica u prvom stupnju i 20 jedinica u drugom stupnju. Nadalje, kako je utvrđeno da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi uvedena je politipska organizacija razlikovanjem općina kao ruralnih i gradova kao urbanih jedinica. Zakonom je određeno kako se općine osnivaju za područje više naseljenih mjesta koja su zajedno jedna prirodna, gospodarska i društvena cjelina, a vezana je zajedničkim interesima stanovništva, dok gradovi predstavljaju sjedište tijela županija i čine prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Uz uže gradsko područje, u njegov sastav mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradom čine cjelinu i međusobno su vezani. Također, svako mjesto koje ima više od 10 000 stanovnika smatra se gradom, a iznimno kada postoje posebni povijesni, gospodarski ili geoprometni razlozi, gradom se može proglasiti i to mjesto bez obzira

zadovoljava li prethodno navedene uvjete. Županije se, s druge strane, određuju kao područje izraženih i međusobno povezanih povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika koje predstavlja samoupravnu cjelinu. Zakonom je bilo određeno da općine, gradovi i županije međusobno surađuju kako bi poticali gospodarski i socijalnih razvitak lokalne samouprave (Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/32). Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi 1993. godine jedinicama lokalne samouprave omogućeno je surađivati s lokalnim jedinicama drugih država. Općinama i gradovima dana je mogućnosti osnivanja nacionalnih saveza jedinica lokalne samouprave kako bi se promovirali zajednički interesi i unaprjeđivala suradnja (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93).

S novim tisućljećem nastupa i nova faza teritorijalnog razvoja. Temelje novoj fazi udarile su nove ustavne promjene 2000. godine. Kako se sve više raspravljalo o problemu lokalne samouprave, odnosno o prevelikom broju lokalnih jedinica i nužnosti decentraliziranja poslova, ovlasti i financija, došlo je do novih decentralizacijskih mjera koje su na kraju rezultirale novim ustavnim promjenama (Koprić, 2010, str. 667). Tako je 2000. na snagu stupila mjera koja izrazito u prilog ide smanjenju državne kontrole - prihvaćanje koncepcije lokalne samouprave kao protuteže državnoj vlasti –člankom 4. Ustava zajamčeno je pravo na lokalnu samoupravu, te mijenjanje uloga županija na jedinice područne, odnosno regionalne samouprave (članak 134. Ustava) i župana kao lokalnog dužnosnika (Ustav Republike Hrvatske NN 124/2000). Također, bitne su dopune ustavnog teksta uvođenja načela supsidijarnosti i solidarnosti, te prihvaćanje metoda opće klauzule u određivanju lokalnih poslova (Lozina i Jagnjić, 2021, str. 568).

Godina 2001. bila je glavna prekretnica u izgradnji hrvatske lokalne samouprave - nove ustavne promjene, donošenje Zakona o lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi i prateći sektorski zakoni te prateća reforma lokalne samouprave. Člankom 3. novog Zakona općine i gradovi određene su kao jedinice lokalne samouprave, a županije postaju jedinice područne (regionalne) samouprave (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01).

Godine 2005. Republika Hrvatska donosi novi zakon kojim mijenja dotadašnji zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Relevantna novina u ovom zakonu jest uvođenje termina velikih gradova. Naime, veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje imaju više od 35 000 stanovnika te gradovi koji su sjedišta županija. Zakonska promjena 2005. godine bila je posljednja veća promjena. Ova je promjena dodatno povećala broj jedinica lokalne

samouprave, što posljedično ide u prilog fragmentaciji sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. O tome govori podatak da je trenutno u Hrvatskoj ustrojeno čak 555 jedinica lokalne samouprave, od čega je to 428 općina, a 127 gradova.

3.1.3 Djelokrug lokalnih jedinica

Republika Hrvatska je do 2001. godine poslove lokalne uprave i samouprave određivala na temelju enumeracije, što znači da su lokalni poslovi bili isključivo oni za koje je izriječno određeno da se obavljaju kao takvi. Tako je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 10/1997-151) iz 1997. godine određeno da je u djelokrugu općine da osigurava uvjete za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od važnosti za područje općine i one kojima bi unaprijedila prostorno i urbanističko planiranje te zaštitu čovjekovog okoliš. Nadalje, u djelokrugu općina bila je briga o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanja komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te lokalne infrastrukture, općine osiguravaju lokalne potrebe stanovnika u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, javnom zdravlju, zdravstvenoj zaštiti životinja i zaštiti bilja, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi i športu, upravljanju općinskom imovinom, mogu osnivati javne ustanove i druge pravne osobe te, u skladu sa zakonom, uređuju i druga pitanja. U okviru je županija da usklađuju interese i poduzimaju aktivnosti radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova u sastavu županije i županije kao cjeline, te da usklađuju stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj, odnosno usklađuju uređivanje pitanja od zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela općina i gradova u sastavu županije. Nadalje, u ovlasti je županija da određuju uvjete uređenja i zaštite prostora županije ako zakonom nije drugačije određeno, da usklađuju razvitak i mrežu odgojnih, prosvjetnih, kulturnih; zdravstvenih; socijalnih, komunalnih i drugih institucija kao i objekata, infrastrukture od važnosti za područje županije kao cjeline, ako zakonom nije drugačije određeno, da obavljaju poslove koje su općine i grad prenijete iz, svog samoupravnog djelokruga na županiju, osnivaju javne ustanove i druge pravne osobe te uređuju i druga pitanja od zajedničkog interesa za općine, gradove i županiju kao cjelinu.

Od 2001. godine Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Hrvatska je prihvatila metodu opće klauzule po kojoj su svi poslovi od lokalnog i regionalnog značenja u djelokrugu lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica, osim onih koji su Ustavom i zakonom dodijeljeni središnjoj vlasti. U novom Zakonu je člankom 18. propisano da su općine, gradovi

i županije samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga. Jedinice lokalne samouprave u svojem djelokrugu brinu za poslove uređenja naselja i stanovanja, prostornog i urbanističkog planiranja, poslove komunalnih djelatnosti, poslove brige o djece i socijalnoj skrbi, poslove primarne zdravstvene zaštite, poslove odgoja i osnovnog obrazovanja, poslove vezane uz kulturu, tjelesnu kulturu i šport, poslove zaštite potrošača, poslove zaštite i unapređenja prirodnog okoliša, te poslove protupožarne i civilne zaštite. Županije u svom djelokrugu vode poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/2001-569).

3.1.4 Lokalni upravno-politički sustav

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine određeno je da tijela jedinica lokalne samouprave imaju predstavničko tijelo i izvršno tijelo. Godine 2009. određeno je kako su predstavničko tijela općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština, dok su nositelji izvršne vlasti u općini načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan.

Mandat je članova predstavničkih tijela bio ograničen na četiri godine, a funkcija im je počasna. Članovi predstavničkog tijela nisu imali obvezujući mandat i nisu opozivi, a prava i dužnosti im se utvrđuju statutom jedinice lokalne samouprave i poslovníkom predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo imalo je predsjednika i do dva potpredsjednika. Predsjednik predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave predsjedavao je sjednicama predstavničkog tijela i zastupao ga.

Općinskog načelnika odnosno gradonačelnika biralo je općinsko, odnosno gradsko vijeće većinom glasova svih vijećnika na način i po postupku utvrđenim poslovníkom vijeća u skladu sa statutom općine odnosno grada. Općinski načelnik i gradonačelnik imali su do dva zamjenika koji su se birali i potvrđivali na isti način i po istom postupku. Župana je birala županijska skupština većinom glasova svih članova na način i po postupku utvrđenim poslovníkom skupštine u skladu sa županijskim statutom. Izbor župana potvrđivao je Predsjednik Republike Hrvatske na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Županijska je skupština bila dužna u roku od 24 sata obavijestiti Vladu Republike Hrvatske o izboru župana. Župan je imao do dva zamjenika - podžupana - koji se biraju i potvrđuju kao i župan.

Općinski načelnik, gradonačelnik i župan predsjednici su općinskog, odnosno gradskog i županijskog poglavarstva koje obavlja izvršne poslove lokalne samouprave i poslove državne

uprave koji su mu povjereni zakonom. Članove poglavarstva biralo je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave većinom svih glasova, a članovi su, uglavnom, pročelnici upravnih odjela jedinica lokalne samouprave (Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92).

Bitnije izmjene Zakona zbile su se novom promjenom 2007. godine uvođenjem sustava neposrednog izbora izvršnog tijela na lokalnoj razini koji su građani proveli u stvarnosti 2009. godine na prvim lokalnim izborima na kojima se općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika i župana biralo izravno. Osim općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, njihovi se zamjenici također izabiru neposredno. Novost je ovog zakona i institut opoziva izvršnog tijela, odnosno mogućnost predstavničkog tijela da raspiše referendum o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana i njihovih zamjenika.

Dakle, predstavnička tijela (općinska vijeća, gradska vijeća i županijske skupštine) biraju se na izravnim izborima, te se i izvršna tijela (gradonačelnici, načelnici općina i župani) također biraju izravno od strane građana.

Kada se govori o sudjelovanju i odlučivanju građana, još je Zakon iz 1992. godine predviđao ostvarenje tog instituta. Naime, člankom 17. Zakona građanima je bilo omogućeno neposredno sudjelovanje u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma i mjesnih zborova. Razrađeno je tko i iz kojih razloga može raspisati referendum, te da pravo glasovanja ostvaruju svi građani koji imaju prebivalište na području općine, odnosno grada i upisani su u popis birača. Nadalje, građani imaju pravo predlagati općinskom, odnosno gradskom vijeću donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga te slati predstavke i pritužbe i davati prijedloge općinskom, odnosno gradskom vijeću i njihovim tijelima i na njih dobiti odgovor. Izmjenama i dopunama Zakona iz 1993. godine nadodano je kako su tijela jedinica lokalne samouprave dužna omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje prigovora i pritužbi na svoj rad i na rad upravnih tijela jedinica lokalne samouprave, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.

Do malo bitnijih izmjena dolazi 2013. godine kada se institut referenduma bolje i jasnije uređuje, odnosno postupak raspisivanja referenduma i njegova provođenja. Novim je zakonskim odredbama određeno kako referendum raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog najmanje jedne trećine članova, na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana, u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora na području općine, odnosno grada i

na prijedlog 20% birača upisanih u birački popis općine ili grada. Nadalje, osim ovakvog obvezujućeg referenduma, uvedena je mogućnost raspisivanja savjetodavnog referenduma o pitanjima iz vlastitog djelokruga kojeg raspisuje predstavničko tijelo. Također, izmijenjene su neke odredbe oko već postojećeg instituta opoziva izvršnog čelnika (Milošević, 2013, str. 1-8).

Naposljetku, zadnjim izmjenama Zakona 2020. godine građanima je u članku 24. osigurano pravo da podnose prijedloge i peticije o pitanjima iz samoupravnog djelokruga općine, grada i županije te pitanjima od osobitog interesa za život i potrebe građana te rješavanje pitanja od lokalnog značaja, te je u istom članku razrađeno pravo građana na sudjelovanje u zborovima građana kao oblik participativne demokracije. Naime, novim je odredbama propisano da se zborovi sazivaju kako bi se pribavila mišljenja o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz samoupravnog djelokruga općine ili grada, raspravlja se o potrebama i interesima građana te radi davanja prijedloga za rješavanje pitanja od lokalnog, odnosno mjesnog značaja. Također, učinjene su promjene glede broja članova predstavničkih tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave), te je njihov broj smanjen sukladno zakonu (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 144/2020).

3.1.5 Financiranje lokalnih jedinica

Odmah je u prvom Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine (NN 90/1992) određeno kako jedinice lokalne samouprave posjeduju vlastitu imovinu i da samostalno njome raspolažu. Nadalje, određeno je kako jedinice lokalne samouprave imaju vlastite prihode kojima samostalno i slobodno raspolažu unutar svoga samoupravnog djelokruga. Ti su prihodi razmjerni poslovima koje jedinice obavljaju, a navodi se u članku 68. Zakona kako su to osobito: prihodi od nepokretnih i pokretnih stvari koje su u vlasništvu jedinica, prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u njihovom vlasništvu, te prihodi od koncesija koje odobrava jedinica lokalne samouprave, prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari koje su u vlasništvu jedinica, zatim darovi, nasljedstva i legati, općinski, gradski i županijski porezi i naknade te takse, pomoć i dotacije Republike Hrvatske, te naknade iz državnog proračuna za obavljanje poslova državne uprave koji su preneseni na njih i drugi prihodi.

Novim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine (NN 33/2001), prihodi jedinica lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave su izmijenjeni. Tako je novim Zakonom određeno da su ti prihodi: općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno u kojima ima udio ili dionice, prihodi od naknada za koncesiju koje daje lokalno predstavničko tijelo, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje jedinica sama propiše, udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom te sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu i drugi prihodi. Novom izmjenom 2013. godine u članku 69. Zakona određeno je kako je temeljni financijski akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave proračun. Donosi ga predstavničko tijelo, a jedini su ovlašteni predlagatelja proračuna predstavničkome tijelu općinski načelnik, gradonačelnik i župan.

3.2 Slovenija

Svoj je referendum o samostalnosti Slovenija provela 23. prosinca 1990. godine na kojem se nešto manje od 90 % glasača izjasnilo kako žele neovisnu i samostalnu državu. Dana 25. lipnja 1991. godine Slovenija je proglasila svoju neovisnost od bivše države. Oružani sukob je zahvatio i Sloveniju, ali je vrlo brzo i završio.

Republika Slovenija svoj je prvi Ustav proglasila dana 23. prosinca 1991. godine. Istupanjem iz Jugoslavije i stvaranjem novog, demokratskog Ustava, Slovenija kreće u reorganizaciju svog sustava. Novi je Ustav građanima jamčio pravo na lokalnu samoupravu te su se tijekom sljedećih nekoliko godina konstituirali brojni novi zakoni i izmjene postojećih zakona. Naravno, najvažniji zakon kojim je uređeno pitanje lokalne samouprave u Slovenije jest Zakon o lokalnoj samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 z dne 31. 12. 1993) donesen 1993. godine od kada je spomenuti zakon do danas mijenjan u više navrata. Godine 1996. Slovenija je u cijelosti ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te je i to korak naprijed u stvaranju novog demokratskog režima (Senčur, 2012).

Slovenija je u reformiranje svog lokalnog sustava krenula nekoliko godina nakon stvaranja neovisnosti uvođenjem dvostupanjskog sustava. Slovenske su se općine vrlo razlikovale po

broju stanovnika, ali je i mreža novih općina mijenjana tijekom vremena ovisno i funkcionalnosti i kako su se mijenjala središta gravitacije stanovništva.

Suprotno zahtjevu da se veličina lokalnih jedinica ujednači, Slovenija je razmatrajući prednosti velikih i prednosti malih teritorijalnih jedinica, ipak zadržala neujednačenost u veličini lokalnih jedinica. Ta neuravnoteženost glede broja stanovnika rezultira i neuravnoteženosti glede nadležnosti lokalnih jedinica (Wollmann, Baldersheim & John, 2003).

3.2.1 Pravni okvir

Dana 25. lipnja 1991. godine Slovenija je proglasila svoju neovisnost od bivše države Deklaracijom o neovisnosti (Deklaracija ob neodvisnosti, Uradni list RS, št. 1/91-I) te je slovenski ustav usvojen 23.12.1993. godine. Člankom 9. Ustava, Sloveniji je zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu čime su lokalne jedinice osigurale svoj samoupravni položaj i omogućeno im je uređivati odnose u svojoj nadležnosti.

Iste je godine Slovenija usvojila svoj Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 z dne 31.12.1993.) koji predstavlja temeljni zakon koji uređuje slovensku lokalnu samoupravu. Zakonom o lokalni samoupravi utvrđena su načela uređenja zajednica lokalne samouprave, a općine su određene kao temeljene jedinice lokalne samouprave. Zakon je nakon usvajanja mijenjan još u nekoliko navrata, a uz njega se najčešće, kao jedan od najvažnijih dodatnih zakona koji uređuju lokalnu samoupravu, pojavljuje Zakon o financiranju obćin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2) sa svim svojim pratećim izmjenama i dopunama. Zakon o financiranju obćin uređuje financiranje poslova koji se nalaze u nadležnosti općina Slovenije.

Uz temeljni zakon kojim se uređuje lokalna samouprava u Sloveniji te popratne dodatne zakone, pojavljuje se i niz uredbi i pravilnika koji pomažu pri uređenju lokalne samouprave.

Slovenija predstavlja jedno pozitivno osvježenje, s obzirom na to da je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi 1996. godine u cijelosti (Senćur, 2012, str. 726-728). Europska je povelja potvrđena Zakonom o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 57/96) koji se sastoji od 2 članka, a u drugom je članku navedena i prevedena na slovenski jezik Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

3.2.2 Teritorijalna organizacija

Slovenija ima jednostupanjsku teritorijalnu organizaciju koja se sastoji od općina, te je ustrojena po politipskom modelu lokalne samouprave: općine te gradske općine (Dubajić, 2010, str. 483).

Slovenija je teritorijalno ustrojena na općine kao jedinice lokalne samouprave. Pokrajine su Ustavom određene kao dobrovoljan oblik udruživanja. Pri izgradnji novog sustava lokalne samouprave Slovenija je morala krenuti od starog sustava komuna koje, s obzirom na svoju veličinu, nisu odgovarale novom sustavu općina. Nakon što je nakon nesuglasja Slovenija postigla dogovor, osnovano je 147 općina, od kojih je njih 11 bilo gradskih. Prvi su izbori za općinske savjete i načelnika održani krajem 1994. godine. Nekoliko godina kasnije, Slovenija je postigla broj od 192 općine, s obzirom na to da je 1998. godine osnovano još 45 novih općina. Kako u svakom zakonu, tako i slovenski Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa iznimku u osnivanju općina. Preduvjet formiranja jedne općine je minimalan broj stanovnika od 5 000, ali ne i manje od 2000, a iznimno se općina može formirati u posebnim slučajevima što je i bilo izgledno te 1998. godine (Grafenauer, 2000, str. 711-713).

Općine se u Sloveniji dijele i na gradske općine, koji status može dobiti grad radi jedinstvenog prostornog i urbanističkog uređenja, zadovoljavanja komunalnih potreba te planiranja razvoj. Te gradske općine mogu se sačinjavati od jednog ili više naseljenih mjesta koja su čine jedinstvenu prostornu cjelinu i gradsku okolicu povezanu s gradom. Osim ovog, općeg uvjeta, postoje i oni posebni. Oni se odnose na nužnost određivanja grada kao zemljopisnog, gospodarskog i kulturnog središta određenog gravitacijskog područja te minimalan broj stanovnika od 20 000. Trenutno je u Sloveniji ukupno 210 općina, što opet upućuje na malen rast, te 11 gradskih općina. Zaključno, u Sloveniji je na snazi jednostupanjski sustav lokalne samouprave načinjen od općina i gradskih općina (Dubajić, 2010, str. 446-447).

Ustav Republike Slovenije mijenjan je 2006. godine, a značajan je za teritorijalnu strukturu. Ranije već spomenute pokrajine, stupaju u slovensku političku i pravnu kulturu ovim ustavnim izmjenama, međutim, samo fiktivno, jer unatoč slovenskim nastojanjima, pokrajine još nisu osnovane (Dubajić, 2010, str. 447-448). Iako se isprava smatralo kako je formiranje općina gorući problem formiranja novog teritorijalnog ustroja, pokazalo se da je to zapravo formiranje pokrajina koje traje još od 1998. godine. Najprije je bitno za spomenuti strah od prošlo-državnog režima. Naime, dio je slovenske populacije bio u strahu da će formiranje pokrajina pokrenuti ponovni proces federalizacije. Također protivnici regionalizacije izrazili su strah od

nedovršenja formiranja pokrajina te je tako dio stanovništva strukturiranje novog oblika teritorijalnog ustroja označilo kao nepotrebnim, ograničavanjem lokalne samouprave i protuustavno djelovanje diranjem u samostalnost i autonomiju lokalne samouprave. S druge su strane mišljenici koji smatraju da bi formiranjem pokrajina one preuzele one poslove koji se nalaze na razmeđu lokalnih i državnih, ograničile kontrolu i uplitanje države i podigle efikasnost u djelovanju. Tako je, zapravo, slovensko stanovništvo ostalo podosta podijeljeno glede daljnje regionalizacije (Senčur, 2012, str. 728-731). Nakon spomenutih ustavnih promjena, slovenska je Vlada priprema set prijedloga novih pokrajina, no prijedlog nije usvojen, te je raspisan referendum kojim se htio riješiti problem osnivanja pokrajina. Međutim, izlaznost je na referendum poražavajuće niska jer je na isti izašlo nešto više od 10 % birača. Tako je Vlada, nakon nekoliko neuspjelih pokušaja, napokon preuzela odgovornost za formiranjem pokrajina te usvaja prijedloge zakona o njihovu osnivanju, financiranju i nadležnosti te ponovno predlaže 14 pokrajina (Dubajić, 2011, str. 13-21).

Slovenija u Zakonu o lokalnoj samoupravi propisuje pravo lokalnih jedinica na međusobnu suradnju i udruživanje radi obavljanja poslova koji su od lokalnog značenja. Već se u samom početku Zakona detaljno razrađuju oblici suradnje i udruživanja lokalnih jedinica, ustrojstvo zajedničkih tijela, nadležnost te financiranje kroz dijelove Zakona. Zakon je omogućio međusobnu suradnju općina kako bi se što učinkovitije mogle pružati javne usluge te kako bi se povećala suradnja na zajedničkim projektima te njihovo ostvarivanje (Dubajić, 2010, str. 483).

Nakon 2012. godine Slovenija je započela proces regionalizacije. Spomenuti je proces započeo s pokušajem uspostavljanja regija s ciljem razvitka regionalnog razvoja. Iako su naponi za regionalizacijom u Sloveniji zaista postojali, zbog neslaganja političkih dužnosnika i nepovjerenja građana, ideja nije sprovedena do kraja. U ovom je kontekstu za razdoblje nakon 2012. godine bitno za spomenuti zakon koji je donesen u cilju razvitka i popularizacije regionalnog razvoja, a to je Zakon o spodbujanju skladnoga regionalnoga razvoja, odnosno Zakon o promociji regionalnog razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-10). Nadalje, proces je regionalizacije, osim već spomenutom najavom teritorijalne reorganizacije uvođenjem regija, zahvatio i slovenske općine. Promjene u općinama uglavnom su se odnosile na broj općina i njihovu unutarnju organizaciju. Tako je u lokalnoj samoupravi u zadnjih desetak godina postojala tendencija velikih reformi. Reforme su rezultirale donošenjem novih zakonskih promjena, a odnose se na ponovno definiranje uloga općina u

državnom sustavu. Promjene su uvedene Zakonom o lokalnoj samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12).

3.2.3 Djelokrug lokalnih jedinica

Kako je Slovenija ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi još 1996. godine i time se obvezala na poštivanje načela supsidijarnosti i njegovu ugradnju u svoj sustav, ono je temelj za raspodjelu poslova. U članku 21. svoga Zakona Slovenija određuje kako općine posjeduju izvorne ovlasti za samostalno obavljanje poslova od lokalnog značenja i interesa. Ti su poslovi određeni zakonom ili ih određuje sama općina općim aktom. Nadalje, Slovenija svojim Ustavom u članku 140. određuje kako u nadležnost općine spadaju poslovi koje općina može samostalno uređivati, a država može općinama prenijeti obavljanje poslova iz državne nadležnosti za koje osigura potrebna sredstva (Ustav Republike Slovenije, Službeni list Republike Slovenije, br. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62a).

Nadalje, Zakonom ili općim aktom lokalne jedinice po metodi opće klauzule određeni su poslovi iz samoupravnog djelokruga općina i gradskih općina. Iako u Ustavu niti u Zakonu nije određeno da općine obavljaju sve poslove koji nisu izričito određeni kao državni, općine mogu svojim općim aktom odrediti svoje poslove, pa ta činjenica ipak ide u korist opće klauzule. Poslovi općina i gradskih općina među sobom se ne razlikuju, a određeni su kao: poslovi prostornog planiranja, poslovi kreiranja uvjeta za izgradnju objekata za stanovanje i gospodarenje stambenim zemljištem, poslovi uređivanja i upravljanja javnim službama, poslovi pomoći rada službi i ustanova za socijalnu skrb, predškolski odgoj i osnovno obrazovanje, briga o zaštiti prirode i okoliša, stvaranja uvjeta za gospodarski razvitak, poslovi građenja objekata komunalne infrastrukture, poticaji odgojno-obrazovnih i informacijsko-dokumentacijskih djelatnosti na lokalnom području, poslovi pomoći knjižnica, financiranja i nadzora nad kulturno-umjetničkim i sportskim aktivnostima i priredbama, poslovi gradnje lokalnih cesta i reguliranja prometa na lokalnom području, poslovi osiguravanja i pružanja protupožarne zaštite i pomoći u slučaju elementarnih nepogoda, poslovi osiguravanja novčane pomoći i simboličnih nagrada u posebnim prilikama, briga za javni red i sigurnost, provođenje pogrebnih poslova, samostalno propisivanje prekršaja i prekršajnih sankcija za povredu lokalnih akata, te na kraju i drugi poslovi od lokalnog značaja (Dubajić, 2010, str. 468-469).

U prošlom je naslovu spomenuto kako je Slovenija nakon 2012. godine krenula u modernizaciju i reformske zahvate. U tom je kontekstu najznačajnije za spomenuti bio proces regionalizacije, no Slovenija je provela i druge reforme. Ovdje je bitno za istaknuti kako je Slovenija odlučila napraviti promjene u djelokrugu lokalnih jedinica, posljedično i državnih tijela. Naime, određene su nadležnosti s centralne razine prebačene na lokalnu. Poslovi koji su preneseni u lokalni djelokrug uglavnom se odnose na planiranje i upravljanje javnim prostorima – promjene su uvedene Zakonom o prostornom uređenju, odnosno Zakonom o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 23/2012). Nasljedno na ove promjene, u djelokrug općina prebačeno je i pružanje dijela socijalnih usluga – socijalna zaštita, pomoć starijima te pružanje podrške ranjivim skupinama ljudi, te je u novoj nadležnosti i pružanje komunalnih usluga i povećanje odgovornosti općina za održavanje lokalne infrastrukture. Posljedično na povećanje odgovornosti i nadležnosti, bilo je razumljivo kako je nužno slovenskim općinama povećati financijska primanja. Novim je zakonom provedena revizija kriterija za dodjelu financijskih sredstava lokalnim jedinicama s ciljem smanjenja neravnopravnosti i nejednakosti financijski slabijih i jačih jedinica. Novina je i da je općinama novim zakonskim izmjenama dana mogućnost sudjelovanja u upravljanju sredstvima fondova Europske unije (Zakon o financiranju obćin, Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15).

3.2.4. Lokalni upravno-politički sustav

Zakon koji uređuje izbore za općinska vijeća, gradonačelnike i vijeća mjesnih, seoskih i četvrtih zajednica je Zakon o lokalnim izborima (Službeni list Republike Slovenije, br. 94/07 – službeni pročišćeni tekst, 45/08, 83/12, 68/17 i 93/20 – odl. NAS).

Predstavničko tijelo, odnosno općinsko vijeće odlučuje o svim općinskim pravima i dužnostima. Sastoji se od 7 do 45 članova – vijećnika, proporcionalno veličini općine.

Izvršno tijelo je župan koji se bira neposredno i politički je čelnik općine. Zadaća je župana da predstavlja općinu i općinsko vijeće, a tu zadaću, odnosno svoju ulogu obavlja počasno.

Vijećnike u općinskim vijećima i župane bira se neposredno tajnim glasovanjem na općim izborima svake četiri godine, a izbori se održavaju u isto vrijeme.

Članovi općinskih vijeća biraju se po većinskom ili razmjernom načelu, ovisno o broju članova općinskog vijeća. Ako općinsko vijeće ima manje od 12 članova, članovi općinskog vijeća biraju se prema većinskom načelu, a ako općinsko vijeće ima 12 i više članova, članovi se biraju po razmjernom načelu. Kada se izbori održavaju po većinskom načelu formiraju se

izborne jedinice u općini na način da se na približno isti broj stanovnika bira jedan član općinskog vijeća.

Opći izbori za općinska vijeća mogu biti redoviti – svake četiri godine, te prijevremeni u slučaju raspuštanja općinskog vijeća. Redovite izbore za općinska vijeća raspisuje predsjednik Državnog zbora Republike Slovenije, a prijevremene raspisuje općinsko izborno povjerenstvo. Također, ako članu općinskog vijeća koji je izabran na većinskom glasovanju istekne mandat, provode se dopunski izbori.

Slovenija je još Ustavom iz 1991. godine govorila o neposrednom sudjelovanju građana u lokalnim poslovima. Nakon proglašenja neovisnosti 1991., Slovenija je donijela svoj Ustav. Ustav Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91) koji prepoznaje važnost lokalne samouprave i sudjelovanja građana u odlučivanju. Zakon o lokalnoj samoupravi (Zakon o lokalni samoupravi – ZLS, 1993) postavlja temeljne principe funkcioniranja lokalnih vlasti i osigurava mehanizme za sudjelovanje građana. U članku 45. Zakona određeno je kako Građani imaju pravo predlagati općini pitanja iz njezine nadležnosti, te je u sljedećem članku određeno pravo građana na lokalni referendum. Godine 1994. donesen je i Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečišćeno besedilo, 6/18 – odl. US, 52/20 in 30/24) sa svrhom reguliranja provedbe referenduma i narodnih inicijativa. Novim zakonom građanima je omogućeno da iniciraju referendume o važnim pitanjima u njihovim zajednicama. Pravo na lokalni referendum jamči se člankom 12. Zakona.

Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2011. godine dodatno su ojačale ulogu građana u lokalnom odlučivanju. Uvedeni su mehanizmi za poboljšanje transparentnosti i participacije. U članku 20. Zakona prošireno je pravo građana na sudjelovanje u općinskim vijećima i odborima.

Najnovija je promjena ona iz 2018. godine i Zakon o participativnom proračunu kojeg su mnoge općine uvele kako bi omogućile veću participaciju građana.

U svome Zakonu Slovenija propisuje i nekoliko oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. To su zborovi građana, referendum, savjetodavni referendum te građanska inicijativa. Sudjelovanjem u zborovima građana, stanovnicima općina pružena je mogućnost da oblikuju svoja stajališta, da dijele mišljenja, daju ideje, inicijative, i prijedloge. Župan je dužan sazvati zbor građana ako je ta odredba određena zakonom ili statutom ili ako to zahtijeva najmanje 5 % birača. Župan može sazvati zbor građana na vlastitu inicijativu, na inicijativu općinskog vijeća ili vijeća užeg dijela općine.

Sljedeći je oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima sudjelovanje na lokalnom referendumu. Lokalni referendum raspisuje općinsko vijeće na

prijedlog župana ili člana općinskog vijeća, a raspisivanje lokalnog referenduma je obvezno ako je tako određeno zakonom, statutom općine ili ako to vijeća traži 5 % stanovnika. Na referendumu birači odlučuju o pitanjima koja čine sadržaj općih akata na način da potvrde ili odbiju doneseni opći akt ili njegove pojedinačne odredbe.

Savjetodavni referendum raspisuje se o pitanjima iz nadležnosti općinskog vijeća za područje čitave općine ili njezina užeg dijela, a raspisuje ga općinsko vijeće. Razumljivo, odluka izglasana na ovakvom obliku referenduma nije obvezujuća za općinsko vijeće.

Birači mogu zahtijevati donošenje ili ukidanje određenog općeg akta ili druge odluke koja je u nadležnosti lokalnog tijela. Kada je takva situacija na snazi, riječ je građanskoj inicijativi. Građanska se inicijativa pokreće skupljanjem potpisa te se smatra valjanom kada je zahtjev potpisalo 5 posto građana. O tome je zahtjevu dužno odlučiti ono lokalno tijelo o čijem je aktu ili odluci pokrenuta građanska inicijativa, a odluku je dužno donijeti u roku određenom u statutu općine, te najkasnije u roku od tri mjeseca od zaprimanja zahtjeva (Dubajić, 2012, str. 470-472).

Sa željom modernizacije cjelokupnog sistema, ali i izbornog sustava, Slovenija je provela niz reformi u tom području. Izmjene su za cilj imale prvenstveno spomenutu modernizaciju, ali i jačanje lokalnih jedinica, povećanje cjelokupne transparentnosti, ali i povećanje odgovornosti lokalnih dužnosnika. Spomenuti su se ciljevi trebali provesti kroz izmjene načina izbora za općinska vijeća, gradonačelnika i savjeta zajednica. Iako je izborni sistem za općinska vijeća ostao isti, javljaju se promjene u izbornih jedinicama i broju članova. Naime broj članova u općinskim vijećima ovisi o veličini same općine, a propisani su i kvote koje određuju minimalan i maksimalan broj članova koji je proporcionalan broju stanovnika općine (Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 83/12). Predstavници u mjesnim i seoskim zajednicama te u zajednicama četvrti biraju se izravno od strane građana. Nakon 2012. godine u njihovim je nadležnostima došlo do promjene kako bi se osnažio njihov položaj. Nadalje uvode se promjene u slovenskom izbornom sustavu koje se odnose na rokove za održavanje sustava izbora, postupke kojima se prebrojavaju glasovi na izborima te se uređuju pravila zaštite izbornih prava građana. Uređena su i pravila vođenja kampanji (Zakon o volilni in referendumski kampanji, Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13).

3.2.5. Financiranje lokalnih jedinica

Prvi značajan zakon koji je regulirao financiranje lokalnih jedinica bio je Zakon o lokalnoj samoupravi donesen 1993. godine kojim su definirane osnove financiranja općina i izvori prihoda. Ključna reforma financiranja lokalne samouprave učinjena je Zakonom o financiranju općina (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2) 2006. godine. Ovaj zakon detaljno je regulirao sustav financiranja općina. Reformiranje se nastavlja i 2014. godine kada se donosi Zakon o porezu na nekretnine (Uradni list RS, št. 101/13 in 22/14 – odl. US) koji je zamijenio dotadašnje komunalne takse i poreze na nekretnine. Ovim je zakonom ojačana transparentnost i učinkovitost naplate poreza, te je osiguran stabilniji izvor prihoda za lokalne jedinice. Nakon već velikog broja izmjene zakona i donošenja novih zakona, Slovenija i dalje kontinuirano radi na poboljšanju i moderniziranju financiranja lokalne samouprave. Cilj je reformi ojačati financijsku autonomiju općina, transparentnost financija i poticanje lokalnog razvoja.

Općine se financiraju samostalno, a one gospodarski slabije potpomaže država u obliku dodatnih sredstava. Lokalni se poslovi prvenstveno financiraju vlastitim prihodima – porezni prihodi, samodoprinos, takse, globe, prihodi od koncesija, naplate za usluge lokalnih javnih službi i drugi prihodi, prihodi od stvarne i financijske imovine općine, prihodi od renti, dobiti javnih trgovačkih društava i ulaganja kapitala, zatim dotacijama i transferima iz državnog proračuna i kohezijskih fondova Europske unije te na kraju zaduženja.

Zakonitost proračuna općine i svakog općeg i posebnog akta koji je donesen kako bi se proveo proračun općine nadzire Ministarstvo financija. Nadzor nad namjenskim trošenjem sredstava za sufinanciranje obavljaju neposredni korisnici državnog proračuna i proračunska inspekcija pri Ministarstvu financija (Dubajić, 2012, str. 477-479).

Zakon o financiranju općina doživio je određene promjene u drugom desetljeću dvadeset i prvog stoljeća. Ključnija je reforma bila ranije spomenuta revizija kriterija za raspodjelu državnih sredstava kako bi se osigurala pravednija raspodjela financija. Revizija kriterija provođena je s obzirom na broj stanovnika, razvijenost infrastrukture i specifične potrebe lokalnih jedinica (Zakon o uravnoteženju javnih financ, Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOSn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15,

102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A, 72/19, 174/20 – ZIPRS2122 in 139/22 – ZSPJS-AA). Iako nije bilo promjena u poreznim prihodima lokalnih jedinica, povećavao se udio prihoda lokalnih jedinica koji su one dobivale iz poreza. I prije i bilo riječi kako Slovenija raznim reformama nastoji smanjiti razlike između finansijskih lošijih i jačih općina, pa je tako i korak naprijed bilo uvođenje fonda za izravnavanje koji je za cilj imao novo definiranje raspodjele sredstava među općinama (Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2).

4.3 Srbija

Do 1992. godine Srbija je još zajedno s Crnom Gorom bila u jugoslavenskom zajedništvu. Tih je zadnjih godina Jugoslavije u zadnjem desetljeću 20. stoljeća obilježeno jakom centralizacijom koja je predstavljala pokušaj jačanja i zadržavanja države. Takva je jaka centralizacija bila neugodan šok za, do tada, vrlo decentralizirane Srbiju i Crnu Goru. Iako je lokalna samouprava postojala i skupa s njom općine kao takve, one su imale iznimno mali djelokrug te su s vremenom postojale samo kao slovo na papiru bez prevelikih ovlasti ili autonomije, a loša finansijska situacija nije im išla u prilog.

Kako je dugo vladala jaka i iznenadno nametnu centralizacija, ona je ostala dominirati u Srbiji i nakon raspada Jugoslavije. Evidentno je zatim kako se, posljedično strogom režimu koji je vladao za vrijeme rata, Srbija još bori s izbacivanjem prošlo-državnog režima i modernizacijom vlastite lokalne samouprave. To ne znači da Srbija nije radila na tom pitanju. Početkom novog tisućljeća Srbija donosi nove zakone kojima se napokon zaista i vide stvarni pomaci u rekonstruiranju dotadašnjeg sustava. Jedinice lokalne samouprave konačno dobivaju veći djelokrug, više prava i više autonomije. Od tada se u Srbiji vide tendencije napretka te se zaista poduzimaju i neke mjere po tom pitanju i provode reforme. Valja i naglasiti kako je u modernizaciji srpskog lokalnog sustava veliku ulogu igrala Europska povelja o lokalnoj samoupravi koju je Srbija u cijelosti ratificirala 2007. godine (Kandeva, 2001).

4.3.1 Pravni okvir

Godine 1992. Srbija je osigurala pravo na lokalnu samoupravu Ustavom Savezne Republike Jugoslavije (Službeni list SRJ", br.1/92)., ali samo formalno jer jedinice lokalne samouprave nisu imale prevelika prava, ovlasti i djelokrug, ni imovinu.

Godine 2002. Srbija donosi zakon kojim uređuje lokalnu samoupravu kojim ona dobiva primjereniju ulogu (Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik, 9/02). Zakon o lokalnoj samoupravi uređuje jedinice lokalne samouprave, propisuje uvjete za njihovu osnivanje, navodi djelokrug lokalnih jedinica te koji su tijela lokalnih jedinica, propisuje nadzor nad radom tijela lokalnih jedinica i njihovim aktima te sva druga pitanja od lokalnog značaja.

Ovom novinom zakonodavac je odlučio reformirati lokalne financije, povećati obujam nadležnosti lokalnih vlasti, redefinirati strukturu lokalne samouprave, te naposljetku utvrditi pravila odnosa jedinica lokalne samouprave i njenih institucija s državnom vlašću.

Donošenjem novog Ustava 2006. godine (Sl. glasnik RS, br. 98/2006) dodatno je osnažena lokalna samouprava, napušta se neposredan izbor općinskog načelnika i gradonačelnika, a lokalnoj je samoupravi dano utemeljene po uzoru na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te je tim činom napokon dobila i pravno na vlastitu imovinu. Iste je godine usvojen Zakon o financiranju lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006), koji je kasnije mijenjan još nekoliko puta. Relevantni su još zakoni koji uređuju lokalnu samoupravu Srbije, a bitniji su za spomenuti, Zakon o glavnom gradu ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 - dr. zakon), Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 - dr. zakon) te Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn., 126/2020 - usklađeni din. izn., 99/2021 - usklađeni din. izn., 111/2021 - dr. zakon, 124/2022 - usklađeni din. izn. i 97/2023 - usklađeni din. izn.).

Godine 2007. Srbija je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (Milosavljević, 2012, str. 749-754) Zakonom o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori ", br. 70/2007)

4.3.2 Teritorijalna organizacija

Srbija je, tada još u Jugoslaviji, zagovarala politike decentralizacije i demokracije te regionalnog razvoja. Do 1990. godine u Srbiji je teritorijalna podjela bila organizirana po modelu komunalnog sistema, kada se termin lokalna samouprava vraća u srpski Ustav. Godine 1991. javlja se Zakon o lokalnoj samoupravi kao prvi zakon koji je detaljno razrađivao teritorijalnu organizaciju, a zakonom je uvedena dvostupanjska lokalna uprava podijeljena na općine i gradove. Godine 1992. Srbija donosi ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu u Ustavu Savezne Republike Jugoslavije (Službeni list SRJ", br.1/92). Međutim, ta je novina u srpskom pravnom i političkom sustavu bila samo formalna. Naime, srpske jedinice lokalne samouprave nisu imale prevelika prava, ovlasti i djelokrug, a imovina je još 1992. godine prepisana kao državno vlasništvo, što je potvrđeno i 1995. godine Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije (Sl. Glasnik RS, br. 53/95). Tim su činom jedinice lokalne samouprave izgubile sva svoja imovinska prava. Godine 2002. Srbija mijenja spomenuti Zakon i proširuje prava lokalnim jedinicama.

Sustav lokalne samouprave u Srbiji jednostupanjski je. Jedinice lokalne samouprave su općine (145), gradovi (28), te grad Beograd s posebnim statusom, koji od ostalih jedinica odstupa samo u pogledu šireg djelokruga. Jedinice su lokalne samouprave u Srbiji jedne od najvećih u Europi što se Srbiji često prigovara. Razlog takvoj organizaciji je što je Srbija više-manje činila samo manje kozmetičke promjene u svojoj teritorijalnoj strukturi. Pored navedenih jedinica lokalne samouprave, javljaju se i gradske općine koje se njima ne smatraju. Naime, njihov položaj nije određen niti Ustavom, niti ni jednim zakonom, a osnivaju se gradskim statutom. Također, nalazimo i mjesne zajednice koje su definirane kao oblik interesnog povezivanja građana. Zakon o glavnom gradu iz 2007. godine ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 - dr. zakon) posebno regulira status Beograda, dajući mu široke ovlasti i specifične administrativne strukture.

S druge strane, struktura je politipska jer uključuje različite vrste lokalnih jedinica (općine, gradove, gradske općine i autonomne pokrajine) (Milosavljević, 2012, str. 749-754).

Zakon potiče suradnju među lokalnim jedinicama te je spomenuta u Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. i 2018. godine. Godine 2007. uvodi se suradnja među lokalnim jedinicama, a veći poticaj daje mogućnost formiranja različitih oblika suradnje. Novi Zakon iz 2018. godine veći naglasak stavlja na regionalnu suradnju. U Zakonu stoji kako se jedinice

lokalne samouprave udružuju radi što boljeg ostvarenja ciljeva, planova i programa razvoja. Određeno je kako jedinice lokalne samouprave mogu surađivati i s jedinicama lokalne samouprave drugih država i mogu osnivati svoja udruženja (Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon).

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, donesen 2007. godine, mijenjan je 2013. godine. Nove izmjene zakona odnosile su se na bolju organizaciju i podjelu nadležnosti teritorijalnih jedinica te poboljšavanje njezine djelotvornosti, ali ne i na radikalniju izmjenu teritorijalne organizacije ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020).

3.3.3 Djelokrug lokalnih jedinica

Zakonom iz 2002. godine proširuju se ovlasti lokalnih jedinica. Zakonodavac je odlučio reformirati lokalne financije, povećati obujam nadležnosti lokalnih vlasti, redefinirati strukturu lokalne samouprave, te naposljetku utvrditi pravila odnosa jedinica lokalne samouprave i njenih institucija s državnom vlašću, a novim zakonom iz 2007. godine još se razrađuju njihove nadležnosti i funkcije.

U Srbiji se djelokrug lokalnih jedinica određuje putem opće klauzule, što znači da lokalne jedinice imaju široku autonomiju u obavljanju svojih funkcija, osim ako im je zakonom specifično ograničena neka ovlast, što znači da im je omogućeno obavljanje svih poslova lokalnog značaja.

U nadležnosti je općina da donose vlastite statute, proračune te završne račune, prostorni i urbanistički plan i program razvoja općine, kao i strateške planove i programe lokalnog ekonomskog razvoja, da uređuje i osigurava obavljanje komunalnih djelatnosti, lokalnog prijevoza, korištenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, općine se brinu o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korištenju lokalnih putova i ulica i drugih javnih objekata od općinskog značaja, brine o zadovoljavanju potreba građana u sektoru obrazovanja, znanstvenoistraživačke i inovacijske djelatnosti, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dječje zaštite, športa i tjelesne kulture, osigurava ostvarivanje posebnih potreba osoba s invaliditetom i zaštitu prava osjetljivih grupa, brine o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine, donosi i provodi programe poticanja lokalnog gospodarskog razvoja, poduzima aktivnosti za održavanje postojećih i privlačenje novih investicija te unapređuje opće uvjete

poslovanja, brine o zaštiti okoliša, zaštiti od elementarnih i drugih nesreća, zaštiti kulturnih dobara od značaja za općinu te o zaštiti, unapređenju i korištenju poljoprivrednog zemljišta te provodi politiku ruralnog razvoja, o ostvarivanju, zaštiti i promicanju ljudskih i manjinskih prava, ravnopravnosti spolova, te o javnom informiranju na području općine, u nadležnosti je općina da obrazuju i uređuju organizaciju i rad organa, organizacija i službi za potrebe općine, ustrojava službu pravne pomoći građanima i uređuje organizaciju i rad mirovnih vijeća, da utvrđuju simbole općine i njihovu uporabu, upravljaju općinskom imovinom i utvrđuje stope izvornih prihoda, kao i visinu lokalnih poreza te propisuju prekršaje za povrede općinskih propisa i obavljaju druge poslove od lokalnog značaja utvrđene zakonom i poslove od neposrednog interesa za građane, sukladno odredbama Ustava, zakona i statuta.

Gradovi obavljaju iste nadležnosti kao i općine, ali i druge nadležnosti i poslove državne uprave, koji su mu zakonom povjereni.

Djelokrug je lokalnih jedinica ojačao novim izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020) u smislu preciziranja djelokruga te izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021) 2014. godine kojim je ojačana neovisnost i samostalnost lokalnih jedinica te im je proširen djelokrug u vezi s lokalnom infrastrukturom i lokalnom imovinom, 2018. godine uvođenjem novih mehanizama transparentnosti djelovanja lokalnih tijela, participacije građana u lokalnom upravljanju te redefiniranjem mogućnosti ocjenjivanja rada lokalnih tijela.

3.3.4. Lokalni upravno-politički sustav

Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 9/2002) iz 2002. godine proširio je ovlasti tijela lokalne samouprave. Zakonom je određeno kako su tijela općine njena skupština, njen predsjednik te njeno vijeće. Predstavnike u općinskoj skupštini biraju građani na tajnim i neposrednim izborima na mandat od četiri godine. Predsjednik općine vrši izvršnu funkciju u općini te se izabire na mandat od četiri godine tajnim i neposrednim glasovanjem. Općinsko vijeće sastoji se od 11 članove koje na prijedlog predsjednika općine bira skupština.

Zakonom o izboru narodnih poslanika 2003. godine ("Sl. glasnik RS", br. 35/2000, 57/2003) uvodi se razmjerni izborni sustav. Tako su se predstavnička tijela, odnosno općinska i gradska vijeća, te izvršna tijela, gradonačelnici na općinski načelnici, birali izravno od strane

građana, no nakon kohabitacije koja je nastala u Srbiji nakon provedenih izbora, neposredan izbor općinskog načelnika i gradonačelnika ukinut je 2006. godine.

Već je 1994. godine građanima Srbije zakonski osigurano sudjelovanje na referendumima te podnošenje građanske inicijative. To je osiguravao Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ("Službeni glasnik RS", br. 48/1994 i 11/1998) koji je, zatim, mijenjan i četiri godine kasnije. Zakon je uređivao način neposrednog odlučivanja građana, odnosno način provođenja referenduma te način provođenja građanske inicijative. Danas je u Srbiji na snazi novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ("Sl. glasnik RS", br. 111/2021 i 119/2021). Osim zakonom, građanima je i Ustavom zajamčeno pravo sudjelovanja i u građanskim inicijativama i referendumima te posredno preko izabranih predstavnika u lokalnim tijelima.

Osim podnošenja građanske inicijative i sudjelovanja na referendumima, Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007) u članku 67., građanima je, osim posrednog sudjelovanja u upravljanju javnim poslovima preko slobodno izabranih predstavnika u lokalnim tijelima, osigurano neposredno sudjelovanje u ostvarivanju lokalne samouprave i preko zborova građana. Tako sada građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju na lokalnoj razini preko tri mehanizma participacije.

Građanskom inicijativom građani predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta, a minimalan prag za pokretanje građanske inicijative iznosi 5 % od ukupnog broja stanovnika koji imaju biračka prava.

Zbor građana daje mogućnosti građanima da raspravljaju o pitanjima iz lokalne nadležnosti te da o njima iznose prijedloge.

Referendum se može sazvati na inicijativu skupštine jedinice lokalne samouprave ili na prijedlog 10 % birača u lokalnoj jedinici koji imaju biračka prava.

Narednih su godina Zakon o lokalnoj upravi i Zakon o lokalnim izborima ("Sl. glasnik RS", br. 14/2022 i 35/2024) nekoliko puta mijenjani, a bitnije su se promjene dogodile 2011. godine kada je ojačano sudjelovanje građana u odlučivanju.

Zakon o lokalnim izborima donesen 2007. godine („Službeni glasnik RS“, br. 129 od 29. prosinca 2007., 34 od 21. svibnja 2010. - US, 54 od 22. srpnja 2011.) mijenjan je u nekoliko navrata, a za izdvojiti su promjene u vezi s postupkom prijavljivanja kandidata na izbore te s vođenjem izbornih kampanja. Naime, u vezi s postupkom prijavljivanja kandidata na izbore uvedeni su strožiji kriteriji za kandidiranje, a sve s ciljem većeg integriteta izbornog procesa. Nadalje, uvode se promjene u vezi s rodom (ne)diskriminacijom i sudjelovanjem manje zastupljenih grupa na izborima. Prema novim promjenama obavezno je za sve stranke da na svojim izbornim listama imaju najmanje 40% kandidata ženskog spola.

Participacija građana također je unaprjeđivana izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021) kada je uvedena mogućnost izravnog izbora predsjednika općina i gradonačelnika, uvedeni su mehanizmi koji osiguravaju provođenje lokalnih referenduma te obveza javnih vlasti za provođenjem javnih rasprava, a provođenje i organizacija građanskih inicijativa i lokalnih referenduma olakšana je. U ovom je kontekstu važno za istaknuti Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi iz 2021. godine ("Sl. glasnik RS", br. 111/2021 i 119/2021) kojim je smanjen potreban broj potpisa za pokretanje referenduma i narodnih inicijativa pa je tako građanima olakšano sudjelovanje u javnom odlučivanju. Godine 2014. uvedena je obveza javnog objavljivanja financijskih izvještaja stranaka i kandidata, a 2019. godine poboljšan je nadzor nad financiranjem izbornih kampanja. Samim time, povećane su i kazne kod otkrivanja nepravilnosti financiranja (Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, "Sl. glasnik RS", br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019).

3.3.5. Financiranje lokalnih jedinica

Već je ranije spomenuto kako jedinice lokalne samouprave nisu imale velika prava, pa tako ni financijska. Također, nisu imale niti imovinu jer je ista još 1992. godine prepisana kao državno vlasništvo, što je potvrđeno i 1995. godine Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije (Sl. Glasnik RS, br. 53/95), čime su jedinice lokalne samouprave izgubile sva svoja imovinska prava. Osim sudjelovanja u države u lokalnim politikama, država je imala ogroman utjecaj i u odlučivanju o lokalnim financijama. Godine 1991. donesen je Zakon je centralistički uređivao financiranje lokalnih jedinica, a nakon toga mijenjan je još nekoliko puta – Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima ("Sl. glasnik RS", br. 76/91, 41/92 - dr. zakon, 18/93, 22/93 - ispr., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98 i 54/99) Godine 2000. Srbiju zahvaćaju značajne političke promjene nakon kojih je procvjetala i lokalna samouprava. Osim jačanja demokracije i donošenje decentralizacijskih mjera, načinjene su promjene i u financiranju jedinica lokalne samouprave. Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2000. (Službeni glasnik, 9/02) reformirane su financije lokalnih jedinica, povećan je djelokrug lokalnih jedinica, čime je posljedično nužno prepravljavanje izvora prihoda, odnosno povećanje ovlasti njihova prikupljanja i upravljanja. Također, iste je godine na snagu stupio i Zakon o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 9/2002 i 87/2002) (odnosno Zakon o proračunskom sustavu) koji um je lokalnim jedinicama

omogućeno da uzimaju veći dio prihoda od poreza. Godine 2009. donesen je novi Zakon o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - dr. zakon i 92/2023) koji u centar važnosti stavlja transparentnost lokalnih financija, a kasnije i kontrolu javnih financija. Zakon je mijenjan 2015. godine, a novim je promjenama u sustav uveden bolji i stroži sustav kontrole financiranja lokalnih jedinica. Isto tako, novitet su i nove procedure za odobravanje zajmova i kredita. Nadalje, 2017. godine provele su se izmjene u načinu raspodjele državnih sredstava lokalnim samoupravama, te su uvedeni novi kriteriji za raspodjelu sredstava.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn., 126/2020 - usklađeni din. izn., 99/2021 - usklađeni din. izn., 111/2021 - dr. zakon, 124/2022 - usklađeni din. izn. i 97/2023 - usklađeni din. izn.) od 2006. godine kada je donesen, mijenjan je u preko nekoliko navrata. Za izdvojiti su promjene 2016. i 2017. godine kada se lokalnoj samoupravi povećava dio prihoda koji one dobivaju od poreza na zarade, odnosno, povećao se postotak poreza na dohodak građana.

Spomenut ću i Zakon o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020) donesen 2011. godine, a potom mijenjan još u nekoliko navrata koji kontrolira prihode lokalnih samouprava, a daje lokalnim jedinicama, paralelno s mijenjanjem, veći stupanj autonomije i samostalnosti, te Zakon o porezima na imovinu ("Sl. glasnik RS", br. 26/2001, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - odluka US, 86/2019, 144/2020, 118/2021, 138/2022 i 92/2023) koji je, također, mijenjan više puta.

Godine 2021. nanovo je mijenjan Zakon o lokalnoj samoupravi čije su se izmjene odnosile na jačanje financijske samostalnosti jedinica lokalne samouprave. Prihodi lokalnih jedinica uključuju lokalne poreze, prirez, naknade, pristojbe i transfere iz državnog proračuna.

4. Zaključak

Razdoblje nakon formiranja Druge Jugoslavije do njezina raspada obilježeno je velikim i čestim promjenama zakona i teritorijalnog ustroja, a naročito u začecima nove države. Jugoslaviju je obilježila velika nestabilnost, jednopartijsko vladanje i centralizam te je kroz svoje postojanje nastojala provesti neke demokratske i decentralizacijske mjere.

Kako su Hrvatska, Slovenija i Srbija pedesetak godina živjele u istom sistemu s manjim razlikama u republikama, razumljivo je kako su u stvaranju samostalnosti tri republike krenule od istog socijalističkog modela s decentralizacijskim tendencijama. Novoosnovane države su, kao i Jugoslavija, u začecima prošle kroz mnoge promjene zakona i teritorijalnog ustroja. U Hrvatskoj i Sloveniji vidljiv je kontinuiran rast broja lokalnih jedinica te su se sada obje države našle u velikom problemu, a to je velik broj malih lokalnih jedinica. Za razliku od njih, Srbija je nakon raspada Jugoslavije zadržala svoje velike lokalne jedinice, no njezin je glavni problem, zapravo, bilo nepostojanje stvarne autonomije lokalnih jedinica te njihov samostalni djelokrug.

Gledajući pravni okvir, sve su tri zemlje prvenstveno svojim ustavima zajamčile pravo na lokalnu samoupravu. Temeljni zakon koji uređuje lokalnu samoupravu u Hrvatskoj je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u Sloveniji je to Zakon o lokalnoj samoupravi, a u Srbiji također Zakon o lokalnoj samoupravi. U sve su tri države temeljni zakoni uređenja lokalne samouprave mijenjani više puta kako se lokalna samouprava razvijala. Značajnu ulogu u formiranju lokalne uprave i samouprave za Hrvatsku, Sloveniju i Srbiju je Europska povelja o lokalnoj samoupravi koja je ratificirana u sve tri države. U Hrvatskoj je ratifikacija Povelje bila fragmentirana i postepena, dok su je Slovenci i Srbi usvojili odjednom i u potpunosti. Hrvatska i Slovenija članice su Europske unije (od 2013. i 2004.) što je dodatan poticaj razvitku i autonomiji njihove lokalne samouprave.

Do 1992. godine Hrvatska je funkcionirala po jednostupanjskom monotipskom sistemu. Novim zakonom uvedena je dvostupanjska struktura. Slovenija i Srbija ostale su pri jednostupanjskoj teritorijalnoj organizaciji. S druge strane, tri su zemlje zajednički ustrajale u razlikovanju gradskih i ruralnih naselja pa je tako u Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji zadržana politipska organizacija lokalne uprave. Temeljnim je zakonima u trima republikama zajamčeno pravo na suradnju lokalnih jedinica.

Lokalne jedinice Hrvatske, Slovenije i Srbije imaju široku autonomiju u obavljanju lokalnih poslova te im je omogućeno obavljanje svih lokalnih poslova osim ako zakonom nije specifično ograničeno, odnosno sve tri republike djelokrug lokalnih poslova određuju po metodi opće klauzule. Godine 2007. Hrvatska je uvela sustav neposrednog izbora izvršnog tijela na lokalnoj razini, a neposredno tajno glasovanje primijenjeno je i u Sloveniji i Srbiji, no nakon kohabitacije koja je nastala u Srbiji nakon provedenih izbora, neposredan izbor općinskog načelnika i gradonačelnika ukinut je 2006. godine. Također, sudjelovanje građana i odlučivanje u javnim lokalnim poslovima u trima je državama zajamčeno njihovim ustavima.

Konačno, financiranje lokalnih jedinica u nekim je državama prošlo kroz različite reforme. U Hrvatskoj je odmah pri donošenju novog Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi zajamčeno pravo lokalnih jedinica na posjedovanje vlastite imovine i sloboda u njihovom raspolaganju te je određeno kako jedinice lokalne samouprave imaju vlastite prihode razmjerno s poslovima koje obavljaju. Kako se mijenjao djelokrug lokalnih jedinica, mijenjali su se i izvori prihoda. U Sloveniji je prvi značajan zakon o financiranju lokalnih jedinica donesen 1993. godine - Zakon o lokalnoj samoupravi, a financiranje lokalnih jedinica značajno reformirano 2006. godine donošenjem Zakona o financiranju općina i 2014. godine donošenjem Zakona o porezu na nekretnine. I u Sloveniji je određeno kako lokalne jedinice imaju vlastite prihode, a da se one slabijeg financijskog stanja potpomažu državnim potporama. S druge strane javlja se Srbija koja je prošla kroz velike financijske promjene. Najprije je bitno za istaknuti kako je financiranje lokalnih jedinica bilo praktički nepostojeće te da lokalne jedinice nisu imale svoju imovinu. Donošeni su zakoni i izmjene zakona koji su s vremenom sve više pažnje posvećivali financiranju jedinica lokalne samouprave i njezinu jačanju, a one značajnije promjene koje su najviše poboljšali stanje lokalnih financija javljaju se nakon 2000. godine kada u Srbiji na vlasti dolazi nova struja.

Zaključno, vidljivo je kako su Hrvatska, Slovenija i Srbija ipak bile u zajedničkoj državi zajedničkog uređenja. Međutim, kroz nešto više od 3 desetljeća, svaka se republika razvijala u svom smjeru. Dok su se Hrvatska i Slovenija najviše razvijale po europskim standardima, za Srbiju je bilo ključno da uopće razvije sustav lokalne samouprave sa stvarnim pravima i djelokrugom, te smatram da je to najveća razlika u razvoju ove tri republike. S druge strane, smatram kako je najveća sličnost kontinuirana težnja za modernizacijom i jačanjem demokratske struje.

5. Literatura

Dubajić, D. (2010). Lokalna samouprava u Sloveniji. U *Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave = Croatian public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 2010 (2), 465–487.

Dubajić, D. (2011). Regionalizacija Slovenije – napori za uspostavom srednje razine vlasti. U *Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave = Croatian public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 2011 (1), 9-42.

Đorđević, S. (2011). Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji. U *Anali Hrvatskog političkog društva – Annals of the Croatian Political Science Association: political science journal* 2011 (1), 179-202

Đulabić V. (2011). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U S. Ravlić (ur.), *Decentralizacija*. (str. 35-61) Zagreb, Hrvatska: Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Đulabić, V. (2020). Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj: koliko prostora za demokratske inovacije? U D. Čepo (ur.), *Europske vrijednosti i izazovi članstva u EU - Hrvatska u komparativnoj perspektivi* (str. 143-170), Zagreb, Hrvatska: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Elander I., Gustafsson M. (1993). The re-emergence of local self-government in Central Europe. *European Journal of Political Research*, 1993(23), 295-322.

Goldstein, I. (2008) *Hrvatska 1918.-2008*. Zagreb, Hrvatska: Znanje

Grafenauer, B. (2000) Lokalna samouprava u Sloveniji teritorijalne strukture. U *Hrvatska i komparativna javna uprava - Croatian and comparative public administration: a journal for theory and practice of public administration* 2000 (4), 697-719.

Hrženjak, J. (2009). Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj. U *Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave = Croatian public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 2009 (4), 999-1010.

Kandeva, E. (2001) *Stabilization of Local Governments*, Budimpešta, Mađarska, Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative

Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021); *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*; Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 2008 (1), 95-133.

Koprić, I. (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *U Hrvatska javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave = Croatian public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 2010 (3), 665-681.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa A., Đulabić V., & Lalić Novak, G. (2021) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Kregar, J., Đulabić V., Gardašević Đ., Musa A., Ravlić S., Rogić Lugarić T. (2011). *Decentralizacija*. Zagreb, Hrvatska: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo

Lozina, D., Jagnjić, J. (2021). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. *U Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (str. 555-585). Split, Hrvatska: Pravni fakultet u Splitu

Marčetić, G., Lopižić I. (2017). Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 2017 (3), 407-435.

Milosavljević, B. (2012). Reforma lokalne samouprave u Srbiji. *U Hrvatska i komparativna javna uprava - Croatian and comparative public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 2012 (3), 749-768.

Milošević, B. (2013). Najvažnije novine u sustavu lokalne samouprave. U I. Koprić, V. Đulabić (ur.) *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj* (str. 1-35). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu

Perko-Šeparević, I., Hrženjak J (1982.) *Organizacija teritorija i samoupravljanje*, Zagreb, Hrvatska: >>INFORMATOR<<

Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak M. (1988.) *Upravni sistemi*, Zagreb, Hrvatska: >>Narodne novine<<, OOUR za novinarsko-izdavačku djelatnost i Pravni fakultet u Zagrebu

Senčur, M. (2012). Lokalna samouprava u Sloveniji. U *Hrvatska i komparativna javna uprava - Croatian and comparative public administration: a journal for theory and practice of public administration*, 2012 (3), 725-748.

Wollmann, H., Baldersheim, H., John P. (2003) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Berlin, Njemačka, Oslo, Norveška, London, Ujedinjeno Kraljevstvo. Springer Fachmedien Wiesbaden.

Žuljić, S. (2011). Regionalno i teritorijalno ustrojstvo hrvatske u razdoblju između godina 1945.-2000. U *EKONOMSKI PREGLED – Economic Review*, 2001 (1-2), 3-28.

Propisi:

Deklaracija ob neodvisnosti, Uradni list RS, št. 1/91-I

Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Strazbur, 15. listopad 1985.

Opći zakon o narodnim odborima, SL FNRJ 22/1952, SL FNRJ 43/1946, SL FNRJ 49/1949

Opći zakon o uređenju općina i kotara (SN FNRJ, br. 26/1955.

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Ustav Republike Slovenije, Službeni list Republike Slovenije, br. 33/91-I , 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a i 92/21 – UZ62a

Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 98/2006

Ustav Savezne Republike Jugoslavije, Službeni list SRJ", br.1/92

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list, 1974.

Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti, SL FNRJ, 9/1953.

Zakon o budžetskom sistemu, "Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - dr. zakon i 92/2023

Zakon o financiranju lokalne samouprave, "Sl. glasnik RS", br. 62/2006

Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, "Sl. glasnik RS", br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019)

Zakon o glavnem gradu ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 - dr. zakon

Zakon o izboru narodnih poslanika, "Sl. glasnik RS", br. 35/2000, 57/2003

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i podružnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 144/2020

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93

Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN 4/2008

Zakon o javnim приходима i javnim rashodima, "Sl. glasnik RS", br. 76/91, 41/92 - dr. zakon, 18/93, 22/93 - ispr., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98 i 54/99

Zakon o javnoj svojini, "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020

Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 83/12

Zakon o lokalnim izborima, "Sl. glasnik RS", br. 14/2022 i 35/2024

Zakon o lokalnim izborima, Službeni list Republike Slovenije, br. 94/07 – službeni pročišćeni tekst, 45/08 , 83/12 , 68/17 i 93/20 – odl. NAS

Zakon o lokalnoj i podružnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/1992, NN 94/1993, NN 117/1993, NN 128/1999

Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021

Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik, 9/02

Zakon o lokalnoj samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 10/1997-151

Zakon o porezima na imovinu, "Sl. glasnik RS", br. 26/2001, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - odluka US, 86/2019, 144/2020, 118/2021, 138/2022 i 92/2023

Zakon o porezu na nekretnine, Uradni list RS, št. 101/13 in 22/14 – odl. US

Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN 14/1997

Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori ", br. 70/2007

Zakon o promociji regionalnog razvoja, Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-10

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 57/96

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, "Sl. glasnik RS", br. 111/2021 i 119/2021

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, "Službeni glasnik RS", br. 48/1994 i 11/1998

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečišćeno besedilo, 6/18 – odl. US, 52/20 in 30/24

Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, Sl. Glasnik RS, br. 53/95

Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, Sl. Glasnik RS, br. 53/95

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020

Zakon o uravnoteženju javnih financ, Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-

2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A, 72/19, 174/20 – ZIPRS2122 in 139/22 – ZSPJS-AA

Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 23/2012

Zakon o volilni in referendumski kampanji, Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13

Izjava o izvornosti

Ja, Gita Franković pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autoriica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Gita Franković

(potpis studenta)