

Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*

Iva Lopižić*

Prikaz knjige

UDK 35.072.1(497.5)(048.1)

Knjiga *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* zbornik je 12 radova koji su predstavljeni na savjetovanju: Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave, održanom 22. travnja 2010. u Zagrebu u organizaciji Instituta za javnu upravu, a čiji su urednici bili prof. dr. sc. Ivan Koprić, dr. sc. Teodor Antić i Marko Kovačić. Zbornik je objavljen u veljači 2013. u sklopu biblioteke *Suvremena javna uprava*, a nakladnici su Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Urednik zbornika je prof. dr. sc. Ivan Koprić, predstojnik Studijskog centra za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta i predsjednik Instituta za javnu upravu. Zbornik ima 334 paginirane stranice. Uz same radove, sadržava skraćenu i proširenu verziju sadržaja, predgovor, sažetke radova na engleskom i popis autora radova. Popis korištene literature nalazi se u sklopu svakog pojedinog rada. Radovi su okupljeni oko teme lokalne i regionalne samouprave u svjetlu suvremenih društvenih kretanja i njezine optimalne organizacije za generaciju općeg razvoja i jačanje demokratskih kapaciteta čitavog društva.

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopicic@pravo.hr)

Uvod u radove čini predgovor glavnog urednika koji postavlja orijentacijski okvir za praćenje radova koji slijede. U predgovoru profesor Koprić definira moguće pravce reforme hrvatskog sustava lokalne i regionalne samouprave u duhu shvaćanja lokalne samouprave i njezine autonomije kao vrijednosti i civilizacijske stečevine, a ne kao upravljačkog i ekonomskog problema kako se lokalna samouprava zbog gospodarske krize sve više percipira diljem svijeta. U predgovoru se tako nalaze kratak sadržaj radova i zaključci do kojih se može doći na temelju njihova čitanja, a ističe se i njihov potencijal kao podloge za moguću reformu.

Profesor Koprić u radu *Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija*, kao prvome radu zbornika, daje iscrpan pregled teritorijalne strukture Republike Hrvatske kroz identificiranje i opisivanje njezinih temeljnih karakteristika te navodi moguće prijedloge za korjenitu reorganizaciju sustava lokalne i regionalne samouprave. Promjena temeljnog modela upravljanja zemljom uz prelazak na novu, razvojnu ulogu lokalne samouprave te istovremeno napuštanje romantičarskih ideja o obnovi povijesnih modela ustroja lokalne samouprave i davanje primata racionalnoj ideji efikasne javne uprave, ostvarivi su jedino uz suglasnost svih relevantnih aktera nužnosti reforme teritorijalnog sustava. Sadašnja struktura hrvatske lokalne samouprave previše je složena, što dovodi do sustava lokalne samouprave koji je nestabilan, neuravnotežen, nedovoljno efikasan, sa slabim razvojnim potencijalima te koji osigurava centralistički način upravljanja zemljom. Profesor Koprić elaborira 14 obuhvatnih i detaljnih prijedloga za primjenu decentraliziranog modela organizacije lokalne samouprave, ali navodi i mogućnosti za usavršavanje sadašnjeg centralističkog modela osobito kroz mjere za diferencijaciju položaja objektivno različitih jedinica te poticanje i nametanje suradnje između lokalnih jedinica.

Financijski aspekti hrvatske lokalne samouprave obrađeni su u radovima Helene Masarić *Praktični problemi i nova rješenja u financiranju lokalnog djelokruga* i doc. dr. sc. Tereze Rogić-Lugarić *Financijski aspekti položaja velikih gradova*. Analizirajući izvore prihoda i njihove namjene, izdašnost prihoda za zadovoljenje javnih potreba, strukturu rashoda te mogućnosti zaduživanja uvidom u proračune općina i gradova Primorsko-goranske županije, prva autorica H. Masarić pokušava utvrditi kako je i je li proces decentralizacije koji je otpočeo 2001. bio popraćen adekvatnim promjenama u sustavu financiranja lokalnih jedinica. Smatra da prihodi nisu razmjerni ovlastima niti mogu slijediti stvarne troškove obavljanja lokalnih poslova te navodi potrebu usmjeravanja novim izvorima prihoda, osobito nefiskalnim instrumentima financiranja kapitalnih projekata (obveznice,

JPP) i fondovima EU. Docentica Rogić-Lugarić u svom radu daje teorijski i poredbeni osvrt na položaj i ulogu velikih gradova i zamjećuje da je stari model gradskog upravljanja temeljen na redistributivnoj ulozi gradskih vlasti zamijenjen poduzetničkim modelom upravljanja. Također, analizira proračunsku strukturu hrvatskih velikih gradova, nove kategorije gradova uvedene zakonskim izmjenama 2005., posebno u kontekstu »statičnog« i »dinamičnog« proračunskog ponašanja, te procjenjuje razvojne potencijale postojećeg proračunskog modela. Zaključuje da je hrvatski model pretežito model proračuna s neodređenim odnosom prema položaju i razvoju velikog grada i predlaže uspostavljanje drugačijih mjerila učinkovitosti i odgovornosti u samom gradskom upravljačko-institucionalnom okviru te partnerske odnose velikih gradova i središnje države.

Utjecaj suvremenih društvenih procesa na vertikalnu diobu javnih poslova u RH analizira Mihovil Škarica u radu *Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloge lokalne samouprave*. Teorijska problematika distribucije javnih ovlasti između različitih razina vlasti i značenje načela supsidijarnosti popraćeni su komparativnim primjerima koji upućuju na trend širenja lokalnog djelokruga i jačanja uloge europskih lokalnih jedinica. Središnji dio rada sastoji se od detaljne analize pravne regulacije lokalnog djelokruga u RH. Autor ističe manjkavost, nejasnost, centralističke tendencije i neusklađenost s europskim trendovima kao osnovne probleme regulacije te daje određene prijedloge optimalizacije lokalnog djelokruga uzimajući u obzir veličinu, kapacitet i stupanj urbanizacije lokalnih jedinica, čime bi se lokalne jedinice uspješno adaptirale novim uvjetima, razvile proaktivan stav i postale pokretači razvoja.

Uloga regionalne razine upravljanja u svjetlu modernizacijskih i europskijskih procesa prikazana je u radu doc. dr. sc. Vedrana Đulabića *Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici*. Promjene u regionalnoj politici docent Đulabić prati kroz tri razvojne faze i zaključuje da je pod utjecajem europskih projekata moderniziran pristup regionalnoj politici. Prvotne faze razvoja regionalne politike u RH (»faza marginalizacije« tijekom devedesetih i faza »politizacije« otpočeta 2003. kao pratitelj približavanja EU) karakterizirali su reaktivan i fragmentiran pristup te nepostojanje jasne strategije regionalnog razvoja. Donošenjem Zakona o regionalnom razvoju iz 2009., koji počiva na ključnim načelima kohezijske politike EU i kao takav čini dobar normativni okvir za daljnji razvoj politike regionalnog razvoja i transformaciju uloge regionalne razine u pokretača gospodarskog i općedruštenog razvoja svog područja, hrvatska regionalna politika ulazi u fazu racionalizacije. Kao glavne izazove budućeg upravljanja regionalnim razvojem prepoznao je dovršetak institucionalizacije sustava

za vođenje regionalne politike, poboljšanje upravne koordinacije, transformaciju lokalne i regionalne samouprave te jačanje upravnog kapaciteta za javnu politiku unutar upravnog sustava.

Pregled zakonodavstva kojim se regulira mjesna samouprava u RH i praktične implikacije takve regulacije dala je Nives Kopajtich-Škrlec u radu *Mjesna samouprava – problemi i potencijali*. Usporedbom odredbi iz Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. i Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001., autorica zaključuje da su promjene uslijedile samo u načinu osnivanja mjesnih odbora, a da su odredbe i dalje vrlo načelne i nedorečene, što zajedno s nedovoljnim angažmanom građana i nedostatkom vlastitih prihoda potpuno potiskuje potencijale mjesne samouprave. Mjere koje predlaže su jačanje savjetodavne uloge mjesne samouprave, učestalije i veće povjeravanje poslova iz samoupravnog djelokruga, uključivanje, edukacija te motiviranje građana na sudjelovanje, donošenje stručnih i argumentiranih preporuka o nužnim promjenama sustava, itd.

Razvoj i elemente lokalnog političkog sustava od osamostaljenja, zaključno s izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2009., opisuju prof. dr. sc. Ivan Koprić i Tijana Vukojičić Tomić u radu *Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori*. Nakon pregleda promjena u političkim institucijama i izbornom sustavu, autori se usredotočuju na uvođenje institucije neposrednog izbora lokalnih čelnika navodeći razloge koji su potaknuli uvođenje takvog sustava i očekivanja od njega, rezultate prvih izravnih izbora. Također, objašnjavaju i pozitivne i negativne implikacije takvog zakonskog rješenja. Autori analiziraju i ostale oblike demokratizacije lokalnog političkog sustava, i to prvenstveno ulogu nezavisnih političkih aktera, neposredne demokracije, lokalnog civilnog društva te osiguranja zastupljenosti manjina u lokalnom političkom životu. Zaključuju da svi ti oblici lokalne demokracije nisu dostigli razinu koju slične institucije imaju u zemljama konsolidirane demokracije, naročito zbog skućenog samoupravnog djelokruga i relativno male uloge lokalne samouprave u pružanju javnih službi, što utječe na slabu zainteresiranost građana.

Službeničko zakonodavstvo i upravljanje ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi nakon 1990. prikazuje prof. dr. sc. Gordana Marčetić u radu *Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi*. Profesorica Marčetić izlaže teorijske modele upravljanja ljudskim potencijalima i zaključuje da u mnogim područjima službeničkih odnosa u Hrvatskoj prevladava tradicionalni, administrativ-

ni model upravljanja osobljem uz naglašene elemente predweberijanskog, političkog koncepta. Detaljno analizira službeničko zakonodavstvo, a osobito novine u regulaciji platnog i klasifikacijskog sustava, i nudi prijedloge za poboljšanje i osuvremenjenje kako normativnog tako i organizacijskog aspekta upravljanja ljudskim potencijalima kroz primjenu integralnog modela pri organizaciji službe za upravljanje ljudskim potencijalima, osnivanje agencije za lokalne službenike i neovisnog tijela za odlučivanje o žalbama o pravima i obvezama službenika. Autorica ističe i važnost kontinuiranog obrazovanja i usavršavanja vodećeg upravnog osoblja i njihova jasno razlikovanja od političkih funkcionara.

Centralno-lokalni odnosi s aspekta nadzornih ovlasti državnih tijela nad aktima, radnjama i postupanjima tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave obrađeni su u radu dr. sc. Teodora Antića *Nadzor lokalne samouprave – postojeće stanje i prijedlog promjena*. Autor razmatra ustavnu i zakonsku regulaciju nadzora (Zakon o sustavu državne uprave i Zakon o lokalnoj i područnoj/regionalnoj/ samoupravi) te analizira šest osnovnih nadzornih postupaka: nadzor nad ustavnošću i zakonitošću općih akata, nadzor nad zakonitošću pojedinačnih akata, inspekcijski nadzor upravne inspekcije, poseban nadzor nad zakonitošću rada predstavničkih tijela, postupak za raspuštanje predstavničkog tijela i nadzor od Upravnog suda. Posebno razmatra nadzor nad prenesenim djelokrugom. Antić upozorava na određene propuste i praznine u pojedinim dijelovima, ali hrvatski sustav nadzora ocjenjuje zadovoljavajućim.

Knjiga završava radovima koji sadržavaju komparativni prikaz decentralizacijskih reformi u Francuskoj, Grčkoj i Sloveniji. Decentralizacijske reforme u Francuskoj, zemlji s višestoljetnom tradicijom centralističkog upravljanja, opisao je Teo Giljević u radu *Proces decentralizacije u Francuskoj*. Nakon što su opisani razvoj i osnovna obilježja teritorijalne strukture francuske lokalne i regionalne samouprave (osobito međukomunalna suradnja kao osnovni način prevladavanja slabih kapaciteta malih francuskih općina), autor obrazlaže uzroke i reformske mjere dvaju decentralizacijskih valova: 1982./1983. i 2003./2004. Osvrće se i na aktualne promjene u sustavu francuske lokalne samouprave, nudeći prijedloge i rješenja koji se ponajprije odnose na jačanje odnosa s građanima i daljnje demokratiziranje lokalnih struktura. Izraženi centralizam i usitnjena teritorijalna struktura kao zajedničke značajke grčkog teritorijalnog ustrojstva prije provođenja decentralizacijskih reformi i Hrvatska kojoj predstoji ozbiljna reforma teritorijalnog sustava bila su ishodišno polazište Romee Manojlović koja je u radu *Proces decentralizacije u Grčkoj – moguća iskustva za Hrvatsku* iz neuspjelih grčkih reformi pokušala utvrditi pouke za Hrvatsku.

Prikazala je prve reformske pokušaje s početka 1980-ih, a osobito se usredotočila na reformu iz 1994. kojom su prefektуре kao dekoncentrirane jedinice državne uprave postale samoupravne jedinice te na reformu iz 1997., tzv. program Kapodistrias, kojim je broj lokalnih jedinica smanjen 80%. Međutim, te reforme nisu polučile (željene) rezultate pa je zaključila da uspješna reforma nije moguća bez općeg konsenzusa o njezinoj provedbi te financijskoj decentralizaciji i širenju ovlasti lokalnih jedinica kao nužnim pratiteljima teritorijalne decentralizacije. Tijekom reformi lokalne samouprave u Sloveniji, tranzicijskoj zemlji s izraženim centralizmom i usitnjenom teritorijalnom strukturom, prikazala je Daria Dubajić u radu *Reforma lokalne samouprave i decentralizacija u Sloveniji*. Obradila je teritorijalnu, funkcionalnu, organizacijsko-upravnu, financijsku i pravnu sastavnicu reformskih (decentralizacijskih) mjera provedenih od 1994. kad je osnivanjem općina i gradskih općina kao lokalnih jedinica prvog stupnja postavljen temelj organizaciji slovenske lokalne samouprave. Autorica primjećuje da su u Sloveniji dosad usvojene samo manje normativne izmjene usmjerene na okrupnjivanje općina i povećanje njihove financijske autonomije, dok kreiranje pokrajina kao lokalnih jedinica drugog stupnja i jasna koncepcija lokalnog razvoja i decentralizacije još nije utvrđena.

Stanje, razvoj i perspektive lokalne i regionalne samouprave teme su o kojima se već dugo i često raspravlja u radovima hrvatskih teoretičara i praktičara javne uprave, što zbog prepoznavanja važnosti, potencijala i prednosti dobre organizacije tih razina upravljanja, što zbog turbulentnosti u zakonskom uređenju, potrebe usvajanja europskih načela lokalnog upravljanja i nezadovoljavajućeg funkcioniranja hrvatskog sustava lokalne i regionalne samouprave. Knjiga *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* prvo je usustavljenje radova koji obrađuju različite relevantne aspekte lokalne i regionalne samouprave kroz prizmu reformskih procesa, u čemu se sastoji njezina osnovna vrijednost. Riječ je o 12 radova koji su prošli strogu proceduru domaće i međunarodne recenzije, pri čemu je pet radova dobilo status izvornih znanstvenih radova, pet preglednih znanstvenih radova, jedan rad je klasificiran kao stručni, a jedan kao prethodno znanstveno priopćenje. Osim što je takva klasifikacija indikator kvalitete tekstova, to je također (na što i sam urednik zbornika upozorava) jasan pokazatelj da u Hrvatskoj postoji stručni potencijal koji se može praktično iskoristiti kao temelj plana reforme lokalne i regionalne samouprave.

Radovi prezentiraju stanje hrvatske lokalne i regionalne samouprave s kraja 2010. Iako je krajem 2012. došlo do izmjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prikazani podaci, zaključci i ideje auto-

ra aktualni su i upotrebljivi. Radovima su obuhvaćeni najvažniji elementi lokalne i regionalne samouprave: teritorijalna podjela, regionalni razvoj i regionalna politika, lokalni poslovi, lokalne financije, lokalni službenički Ustav, mjesna samouprava, centralno-lokalni odnosi. Autori su svaki od nabrojanih aspekata lokalne i regionalne samouprave iscrpno obradili dajući pregled normativnog okvira i stvarnog funkcioniranja subnacionalnih razina u razdoblju od gotovo dvadeset godina upozoravajući na neprikladnosti i disfunkcije pojedinih normi te kritične točke sustava, detaljno obrazlažući prijedloge za unapređenje. Osobita pažnja posvećena je inovacijama u sustavu hrvatske lokalne samouprave: širokom prijenosu ovlasti s početka 2000., uvođenju kategorije velikih gradova i neposrednom izboru nositelja izvršne vlasti kroz ocjenjivanje uspješnosti poduzetih promjena na temelju prikupljenih empirijskih podataka i komparacije s rješenjima koja su preuzele neke druge zemlje. Puna predodžba o stanju i perspektivi hrvatske lokalne samouprave svakako je postignuta i komparativnim prikazom pokušaja promjene modela upravljanja u zemaljama na pročelju europskog centralizma – Francuske, Grčke i Slovenije. Izraženi primat centralne vlasti i usitnjena teritorijalna struktura temeljne su značajke s kojima su te zemlje ušle u provođenje decentralizacijskih reformi. Slične probleme ima i Hrvatska. S jedne strane, prikazano je pozitivno francusko iskustvo s decentralizacijom iz kojeg se da naučiti da je jačanje lokalne razine dugotrajan i postupan proces, a s druge strane manje uspješna i ne toliko pozitivna grčka i slovenska iskustva iz kojih se da naučiti da je suglasnost relevantnih aktera i širi, obuhvatniji pristup reformiranju nužan želi li se zaista ojačati lokalna razina.

Osim istovjetne glavne tematike koja je primarni supstrat objedinjenosti radova, povezanosti radova pridonosi predgovor glavnog urednika koji jezgrovitim opisom stanja lokalne samouprave u svijetu i (nadolazeće) teritorijalne reforme u Hrvatskoj upozorava na zajedničku funkcionalnu i usmjeravajuću ulogu radova: stvaranje korpusa stručnog znanja, shvaćanja i iskustva o hrvatskim lokalnim prilikama koji će biti okvir i vodilja u koncipiranju buduće hrvatske lokalne samouprave. Radovi tako čine smislenu i zaokruženu cjelinu. Njihov slijed je logičan: kroz opis postojeće teritorijalne strukture i njezinih bitnih karakteristika, čitatelj najprije stječe osnovnu predodžbu o sustavu lokalnog upravljanja u Hrvatskoj, tu sliku upotpunjuje radovima u kojima su obrađeni pojedini elementi tog sustava i zaključno stječe uvid u funkcioniranje sustava lokalne samouprave u drugim zemljama. Sukladno cilju, težište radova je na praktičnoj dimenziji, naročito kroz bogatstvo empirijskih podataka, detaljne opise ključnih problema i razrađene sugestije. Time je omogućeno i olakšano

njihovo preoblikovanje u političku agendu. Knjiga jasno ističe da se reformom mogu postići zadani ciljevi samo ako je reforma provedena u skladu s jasno postavljenom koncepcijom i s profesionalnim inputom. Vrijednost ove knjige je i u njezinu informativnom i edukativnom potencijalu: kvalitetan je, jednostavan i poučan tekst za studente javne uprave i srodnih disciplina te za ostale zainteresirane za materiju.