

Savjetovanje *Novi zakonski okvir lokalne samouprave i lokalnih izbora u svjetlu dvadesetogodišnjeg iskustva*

UDK 35.071.55(047)

Predstojeći lokalni izbori, izmijenjeni zakonodavni okvir lokalne samouprave i lokalnih izbora te dvadesetogodišnjica lokalne samouprave u Hrvatskoj bili su izvrstan poticaj organiziranju desetog savjetovanja Instituta za javnu upravu na kojem je 13 izlagača iz različitih perspektiva obradilo aktualne preokupacije hrvatske lokalne samouprave. Savjetovanje se održalo 29. siječnja 2013. u zagrebačkoj Gradskoj vijećnici, a okupilo je preko dvjesto javnih službenika, dužnosnika, predstavnika raznih udruga, akademskog osoblja i ostalih zainteresiranih.

Kao moderator prvog dijela izlaganja, savjetovanje je otvorio doc. dr. sc. Vedran Đulabić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu, i dao riječ prof. dr. sc. Ivanu Kopriću, predstojniku Katedre za upravnu znanost i predsjedniku Instituta za javnu upravu, koji je pozdravio prisutne te predstavio novi priručnik biblioteke Instituta *Lokalna samouprava i lokalni izbori*.

Prvi izlagač bio je ministar uprave Arsen Bauk. Bauk je ponajprije pohvalio organizaciju savjetovanja te uspješnu suradnju Instituta za javnu upravu i Ministarstva uprave. Naveo je određene novine Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i popratio ih primjerima iz prakse koji su upućivali na neadekvatnost starog zakonodavstva. Osobito je naglasio važnost zakonskih rješenja kojima je određeno da se sukob između izvršne vlasti i predstavničkog tijela rješava na izborima na kojima su sami građani konačni arbitri. Što se tiče teritorijalnog preustroja, izrazio je mišljenje da ili moramo zadržati ovakvo teritorijalno ustrojstvo ili ga moramo radikalno promijeniti jer neznatne promjene nemaju smisla. U prvom di-

jelu savjetovanja uz ministra su izlagali i Boris Milošević, pomoćnik ministra uprave, Juraj Hrženjak, bivši sudac Ustavnog suda RH, i prof. dr. sc. Ivan Koprić. Boris Milošević ukratko je objasnio najvažnije novine u sustavu lokalne samouprave koje su uvedene s ciljem osiguranja političke stabilnosti, veće učinkovitosti u obavljanju poslova te jasnijeg utvrđivanja prava i obveza lokalnog izvršnog i predstavničkog tijela. Tako je u kontekstu izmjene ZLPRS govorio o lokalnom referendumu i institutu opoziva izvršnog člnika, ovlasti za imenovanje i razrješenje predstavnika jedinica lokalne i regionalne samouprave u tijelima javnih ustanovama, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od izvršnog člnika, lokalnim financijama (proračunu i odluci o privremenom financiranju), institutu istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i izvršnog člnika, promjenama u položaju općinskog načelnika/gradonačelnika/župana, nadzoru nad lokalnom samoupravom, mjesnim odborima, sazivanju izvanrednih sjednica predstavničkog tijela, pravima nositelja izvršne vlasti i odlukama o statusnim pitanjima, raspolaganju lokalnom imovinom. Također, osvrnuo se na izmjene Zakona o lokalnim izborima te je govorio o konstituiranju predstavničkog tijela, nespojivosti dužnosti, početku i kraju mandata izabranih dužnosnika, mirovanju mandata i zastupljenosti nacionalnih manjina. Juraj Hrženjak iznio je kratak pregled hrvatskog zakonodavstva o lokalnoj samoupravi od donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. preko Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001., koji je bio ozbiljan iskorak u pogledu afirmacije lokalne samouprave u sustavu države, do recentnih izmjena tog Zakona. Izmjene zakona kvantitativno je obradio (od 123 članka Zakona mijenjano ih je 55, od čega su 33 nova, a 22 su izmijenjena). Izlaganje je završio sljedećim napomenama: određena bitna pitanja vezana uz mjesne odbore nisu riješena, imovina lokalnih jedinica nedovoljno je zaštićena, lokalna samouprava u sustavu nadzora slabo je zaštićena. Prof. dr. sc. Ivan Koprić u svom se izlaganju usredotočio na lokalne poslove, koji su iz perspektive građana najvažnije pitanje lokalne samouprave. Usporedio je ustavne odredbe kojima je reguliran djelokrug lokalnih jedinica s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi i našim Zakonom te naglasio određene manjkavosti našeg zakonskog uređenja spram Europske povelje. Takva zakonska regulacija, koja ide mimo ili protiv naizgled širokogrudnih ustavnih odredbi, dovodi do toga da decentralizaciju u Hrvatskoj možemo nazvati »čud(oviš)nom«. Kao neke od osnovnih problema, uz takvu manjkavu pravnu regulaciju, naveo je i izostanak suradnje među lokalnim jedinicama, fragmentaciju, slabe upravne i financijske kapacitete, centralizam s daljnjim centralistič-

kim težnjama, a kao rješenje istaknuo je moguću malu promjenu Ustava kojom bi se postavili temelji novog teritorijalnog ustrojstva RH.

Moderator drugog dijela izlaganja bio je prof. dr. sc. Ivan Koprić, a izlagali su Josip Jambrač, doc. dr. sc. Mirko Klarić, Nives Kopajtich Škrlec i prof. dr. sc. Gordana Marčetić. Josip Jambrač govorio je o konkurentnosti općenito te o lokalnoj samoupravi kao glavnom pokretaču ukupnog razvoja. Iznio je ove podatke: od 142 zemlje, Hrvatska se po konkurentnosti nalazi na 76. mjestu; sudjelovanje lokalnih jedinica u BDP-u samo je 7%, za razliku od europskog prosjeka od 30% i Danske koja prednjači sa 70%; Varaždinska županija je najkonkurentnija, a Požeško-slavonska najmanje konkurentna; najveći udio u decentraliziranim sredstvima (oko 57%) ima školstvo. Uloga lokalne samouprave treba ojačati kroz decentralizaciju, dobro upravljanje i jačanje demokratskih procesa. Doc. dr. sc. Mirko Klarić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Splitu obradio je zakonske novine vezane uz lokalne izvršne institucije (referendum, ovlasti izvršnog tijela u vezi s imenovanjem tijela lokalnih pravnih osoba, institut istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i razrješenja od dužnosti nositelja izvršne vlasti). Uz to, Klarić se osvrnuo na hrvatski model lokalne izvršne vlasti kakav je postojao do zakonskih izmjena 2009. kojima je uveden institut neposrednog biranja izvršnog čelnika te je istaknuo praktične probleme do kojih je takvo zakonsko uređenje biranja izvršnog čelnika dovelo (faktičnu nemogućnost smjene, kohabitaciju, nemogućnost građana da utječu na postupak opoziva). Nives Kopajtich Škrlec iz Udruge gradova govorila je o sudjelovanju građana u upravljanju na lokalnoj razini. Navela je prednosti i koristi (pronalaženje optimalnih rješenja u upravljanju, transparentnost u trošenju javnog novca, upozoravanje na nepravilnosti i nezakonitosti i njihovo korigiranje) te prepreke i nedostatke (demokratske tradicije i kulture dijaloga, loša gospodarska situacija, rezignacija građana, neorganiziranost građana i stručnih udruga) uključivanja građana u upravljanje. Istaknula je važnost edukacije svih involviranih u lokalnu samoupravu. Naglasila je nužnost detaljnijeg zakonskog uređenja sudjelovanja građana u upravljanju, napuštanje dosadašnjih obrazaca ponašanja i uviđanje važnosti uključivanja građana u sve lokalne procese. Prof. dr. sc. Gordana Marčetić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu svoje je izlaganje podijelila u dva dijela: u prvom je govorila o profesionalizaciji, etičkim standardima, vrijednostima u javnoj upravi i potrebi stvaranja normativnog okvira za stručno usavršavanje te o sustavu nagrađivanja i napredovanja lokalnih službenika, dok je u drugom dijelu izložila rezultate prikupljene anketiranjem 113 lokalnih službenika i 411 građana o etici javnih službenika. Na temelju provedenog istraživanja is-

taknula je razlike u percepciji koje građani i službenici imaju o učestalosti neetičnih ponašanja javnih službenika i dužnosnika te razlika u mišljenju o tome koje bi metode bile najbolje za njihovo suzbijanje.

Drugi dio savjetovanja bio je popraćen raspravom i pitanjima upućenim pomoćniku ministra Borisu Miloševiću. Pitanja koja su postavljena odnosila su se na pravo nacionalnih manjina na zastupljenost u lokalnim tijelima, odgovornost zamjenika izvršnih čelnika, sudsku nagodbu kao oblik raspolaganja lokalnom imovinom, tumačenje »duže odsutnosti gradonačelnika«, a najviše se raspravljalo o mogućnosti istovremenog provođenja izbora za mjesne odbore te predstavničko i izvršno tijelo.

U trećem dijelu savjetovanja izlagali su doc. dr. sc. Vedran Đulabić, Davor Žmegač, Mladen Ivanović, Mateja Crnković i mr. sc. Dragica Kemeter, a moderatorica je bila prof. dr. sc. Gordana Marčetić. Doc. dr. sc. Vedran Đulabić izlagao je o temeljnim prioritetima reforme regionalne samouprave u Hrvatskoj i mjerama koje bi trebalo poduzeti da se ti prioriteti realiziraju. Prioriteti su sljedeći: racionalizacija teritorijalne osnove županijskog ustrojstva Hrvatske (kroz pripremu strateškog dokumenta, provođenje javne rasprave i upoznavanje građana s novom ulogom županijske razine vlasti, pripremu promjene pravnog okvira), transformacija županija u regije i jačanje njihova samoupravnog djelokruga (kroz analiziranje neadekvatnih i teško primjenjivih normi koji se odnose na samoupravni djelokrug županija, uspoređivanje odredbi o samoupravnom djelokrugu s međunarodnim pravnim i političkim standardima, razradu mjera jačanja samoupravnog kapaciteta županija), poboljšanje koordinativne uloge županija u obavljanju javnih poslova (kroz jačanje u odnosu na lokalne jedinice i središnju državu) te orijentacija na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja (putem prekogranične suradnje, jačanje kapaciteta za regionalni razvoj i eventualnu promjenu statističkih regija). Davor Žmegač, potpredsjednik Udruge gradova i gradonačelnik grada Kutine, iznio je rezultate istraživanja provedenog u suradnji s Udrugom općina RH, koji bi mogli poslužiti kao podloga teritorijalnog preustroja RH. Ispitanici su bili načelnici i gradonačelnici 25 općina i 25 gradova, a pitanja su se odnosila na njihovo zadovoljstvo hrvatskom regionalnom politikom i teritorijalnim ustrojem, percepciju stupnja centralizacije i kapaciteta za obavljanje lokalnih poslova te odnose sa središnjim državnim tijelima i županijama. Zaključci do kojih je došao na temelju provedene ankete jesu da su regionalizacija, defragmentacija, administrativna i fiskalna decentralizacija, koordinacija i programiranje, informatizacija, smanjivanje administrativnih procedura i jačanje analitike lokalne države ključne u reformiranju hrvatske lokalne samouprave. Mladen Ivanović, predstavnik hrvatske Udruge

općina, govorio je o stanju u hrvatskim općinama naglasivši osobitu potrebu sustavnog razlikovanja pravnog položaja gradova i općina, navodeći osnovne probleme s kojima se općine susreću: nedovoljni ljudski resursi (više od 50% općina u upravnim tijelima ima do tri zaposlenika, oko 30% općina nema pročelnika, pravni okvir ne motivira za rad u malim općinama), organizacija izvršne vlasti (izborna pobjeda za neke znači osiguranje egzistencije, zamjenici nemaju konkretne zadaće), nedostiznost EU fondova (nedovoljni ljudski resursi za izradu programa, neznanje stranih jezika, nedovoljna sredstva za pripremu i implementaciju) te teže nošenje malih općina s krizom (smanjenje lokalnog proračuna zbog nezaposlenosti stanovnika i državnih odluka, netransparentan sustav pomoći). Mateja Crnković, asistentica na Katedri za upravno pravo na Pravnom fakultetu u Zagrebu, iznijela je novine u odnosu centralne države i lokalne samouprave. Uz svaku novinu navela je i obrazloženje svrhe koja se njome htjela postići. Na kraju je istaknula da bi nadzor trebao biti reguliran tako da ga ima dovoljno da bi se spriječilo nezakonito ponašanje, ali on mora biti takav da dopušta jedinicama da zaštite svoju autonomiju, pogotovo pred novoustrojenim Visokim upravnim sudom. Posebno je bitno da takva zaštita ne smije ostati samo mrtvo slovo na papiru. Mr. sc. Dragica Kemeter, pročelnica Odjela za upravu Grada Čakovca, razmatrala je promjene u obavljanju komunalnih službi. Naglasila je da je moguće zamijetiti sve veći prodor privatnog kapitala u njihovo obavljanje. Komunalne službe sve su više autonomne, svjesne monopola i skuplje, dok korisnici zahtijevaju kvalitetu usluga, održavanje cijena. Također, mnogi siromašni građani isključeni su od niza takvih djelatnosti pa se postavlja pitanje što je s javnim interesom i javnom odgovornošću. Naglasila je važnost pripremanja strategije razvoja komunalnih službi, utvrđenja koliko koju službu treba privatizirati, reguliranja utjecaja privatnog kapitala u komunalne službe, snaženja regulatornih agencija te osiguranja zaštite građana.

U kratkoj završnoj raspravi prof. dr. sc. Gordana Marčetić istaknula je važnost edukacije i zamjene paternalističkog gledanja na državu novim, modernijim shvaćanjem kao ključnim u procesu teritorijalne reorganizacije.

*Iva Lopižić**

* 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)