

Okrugli stol

Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava

U organizaciji Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti održan je 23. i 24. ožujka 2010. okrugli stol na temu *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. U publici su tijekom dva dana bili istaknuti akademici, sveučilišni nastavnici, ustavni suci, saborski zastupnici, članovi Vlade, visoki upravni službenici i mnogi drugi. Okrugli stol je otvorio predsjednik navedenog Akademijinog razreda akademik Jakša Barbić. Osvrnuo se na to da je tema okruglog stola jedno od najaktualnijih društvenih pitanja koje je od vitalne važnosti za budući razvitak zemlje. Također je istaknuo kako je HAZU, odnosno Razred za društvene znanosti i Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, u posljednje četiri godine održao deset takvih okruglih stolova i objavio deset knjiga o tome što je na tim okruglim stolovima izrečeno. Uvodne riječi potom su održali mr. sc. Božidar Pankretić, potpredsjednik Vlade i ministar regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, te Davorin Mlakar, ministar uprave.

Potpredsjednik Vlade Pankretić izrazio je zadovoljstvo donošenjem Zakona o regionalnom razvoju, kojim je na jedinstven način propisan institucionalni okvir politike regionalnog razvoja. Zakonom je prvi put propisana obveza strateškog planiranja na svim razinama, i on je u potpunosti usklađen s načelima kohezijske politike EU. Nadalje, istaknuo je da je Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, koja je u postupku donošenja, osnovni strateški dokument razvoja. Strategijom će biti postavljena tri osnovna cilja: razvoj županija i statističkih regija, razvoj potpomognutih područja te razvoj pograničnih područja. Napomenuo je da su zbog potrebe usklađivanja zakonodavstva s europskim uspostavljene tri

statističke regije: Sjeverozapadna, Panonska i Jadranska, kojih je osnovna svrha korištenje strukturnim fondovima te što kvalitetniji odabir i priprema projekata. Najrazvijenija NUTS II regija je Sjeverozapadna Hrvatska s razinom od 68% BDP-a od 27 zemalja EU, Jadranska regija je na razini 49%, a Panonska regija na razini 34%. Završno je ustvrdio da je temeljni cilj ojačati ukupni razvojni potencijal, smanjiti regionalne razvojne nejednakosti, razviti slabije razvijena područja radi postizanja konkurentnosti i na taj način osigurati uvjete da se svi dijelovi zemlje mogu natjecati u integriranom globalnom okružju.

Ministar Mlakar istaknuo je da novi prijedlog organizacije općina, gradova i županija ne smije biti utemeljen na ishitrenim odlukama, već je potrebna ozbiljna analiza kako bi se došlo do najboljih rješenja. Naglasio je da današnji okvir od oko 550 jedinica lokalne samouprave većina javnosti smatra pretjeranim te da sve te jedinice nemaju dovoljno kapaciteta za optimalno obavljanje javnih poslova iz svoje nadležnosti. Upravo zbog toga naznačio je da će do kraja godine biti dovršena analitička podloga na osnovi koje bi se mogla donijeti odluka o novom teritorijalnom ustrojstvu, a koja će zasigurno utjecati i na prijenos određenih poslova sa središnje na lokalnu razinu. Ustvrdio je također da je sretna okolnost što su zadnji lokalni izbori održani 2009., pa se ne bi zadiralo u postojeće lokalne mandate, a s primjenom novog zakona krenulo bi se tek pred sljedeće lokalne izbore. Dotaknuo se i problema koji se javljaju zbog novog modela neposrednog izbora čelnika izvršne vlasti u jedinicama lokalne i područne samouprave. Na koncu je ustvrdio nužnost trajne edukacije državnih i lokalnih službenika kao jedini mogući put ka dobroj upravi te naglasio veliku ulogu akademske zajednice u kreiranju edukacijskih programa.

Nakon uvodnih riječi akademika Barbića i članova Vlade uslijedila su izlaganja.

Prvi je izlagao mr. sc. Vedran Đulabić, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, na temu *Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi*. Na temelju komparativnih podataka za 27 europskih zemalja iznio je trendove razvoja regionalne razine vlasti. Na temelju prije iznesenih komparativnih iskustava iznio je neke pouke koje mogu biti od značenja za Hrvatsku. Istaknuo je da bi regionalnu razinu vlasti u Hrvatskoj svakako i dalje trebalo zadržati kao bitan dio institucionalne razine naše zemlje, međutim potrebno ju je reformirati najmanje u dva smjera. Prvi smjer je okrupnjivanje teritorijalne osnove, dok je drugi smjer jačanje fiskalnog, personalnog i samoupravnog kapaciteta regionalnih jedinica. Završno, istaknuo je da je za korištenje sredstvima EU

fondova potrebno osigurati značajno sufinanciranje iz domaćih i drugih izvora, što proizlazi iz načela dodanosti koje je jedno od temeljenih načela kohezijske politike EU, što će u sadašnjoj situaciji (pre)zaduženosti naših jedinica biti vrlo teško bez dodatnog labavljenja sustava.

Prof. dr. sc. Robert Blažević, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, izlagao je na temu *Hrvatske regije i županije u povijesnom ključu*. Prikazao je razvoj hrvatskih županija od najranijeg doba početkom 10. stoljeća pa sve do sadašnjih dana. Istaknuo je da je broj županija u proteklih 18 godina, za razliku od broja općina i gradova, ostao konstantan. Posebno se osvrnuo na činjenicu nejednake veličine županija; najveća županija Ličko-senjska više je od sedam puta veća od najmanje Međimurske županije, dok je prema broju stanovnika najveća Splitsko-dalmatinska, više od pet puta veća od najmanje Ličko-senjske županije. Sadašnja sveobuhvatna kriza omogućila je da se konačno na dnevni red stavi pitanje broja županija i pitanje njihova radikalnog smanjenja, odnosno zamjene prirodnim regijama. Napomenuo je da je do sada vladajuća hrvatska politička elita odbacivala sve prijedloge koji bi doveli u pitanje aktualni županijski ustroj pod optužbom za napadom na nacionalno jedinstvo. Završno je zaključio da bi optimalno rješenje za Hrvatsku bilo podjela na četiri regije. Radikalno smanjenje broja županija, općina i gradova dovelo bi do znatnih materijalnih ušteda te bi uvelike povećala učinkovitost sustava lokalne i regionalne samouprave.

Dr. sc. Sanja Maleković u zajedničkom izlaganju s dr. sc. Jakšom Puljizom, oboje s Instituta za međunarodne odnose u Zagrebu, izlagala je na temu *Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj*. Pristup Hrvatske EU te usvajanje nove politike regionalnog razvoja stvorili su temeljne pretpostavke za primjenu novog pristupa poticanju regionalnog i lokalnog razvoja na svim teritorijalnim razinama. Hrvatsku je donedavno obilježavao izostanak cjelovite razvojne politike, naročito politike regionalnog razvoja. Međutim, nakon dugog razdoblja središnja tijela napravila su značajan pomak donošenjem Zakona o regionalnom razvoju, kao i skorašnjim usvajanjem Strategije regionalnog razvoja te nizom podzakonskih akata, čime su stvorene temeljne pretpostavke za primjenu novog sustava upravljanja regionalnim razvojem. Istaknula je nov pristup u sagledavanju razvoja zasnovan na konceptu razvoja »odozdo« koji se pojavio u nizu europskih zemalja kao odgovor na ograničenu sposobnost središnjih vlasti za rješavanje kompleksnih pitanja društveno-gospodarskog razvoja lokalnih i regionalnih jedinica. Pristup je prvenstveno usmjeren na učinkovito korištenje i daljnji razvoj lokalnog i regionalnog razvojnog potencijala i na lokalni gospodarski razvoj te je povezan s osnovnim načelima

kohezijske politike EU. Posebno je naglasila ključne izazove koji se nalaze pred lokalnom i regionalnom samoupravom u kontekstu upravljanja razvojem: podizanje institucionalne osposobljenosti za kreiranje i provedbu razvojnih politika, veća usmjernost na jačanje konkurentnosti lokalnog i regionalnog gospodarstva, jačanje kulture natjecanja i jačanje kulture suradnje. Završno je naglasila da bi se ostvarivanjem četiriju osnovnih izazova stvorila osnova za jačanje konkurentnosti lokalnih i regionalnih jedinica čime bi one ravnopravno mogle konkurirati istim jedinicama u razvijenim europskim zemljama.

Doc. dr. sc. Boris Bakota s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku izlagao je na temu *Utjecaj načela supsidijarnosti na razmišljanja o ustrojstvu lokalne samouprave*. Uvodno se osvrnuo na razvoj načela supsidijarnosti koje se prvi put javlja 1931. u enciklici pape Pija XI. *Quadragesimo Anno*, iako je već u viziji sv. Tome Akvinskog u 13. st. država bila decentralizirano uređena, a središnje vlasti imale su samo koordinativnu ulogu. Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. prvi je svjetovni dokument koji ističe načelo supsidijarnosti. Načelo supsidijarnosti u EU sadržano je u Jedinственном europskom aktu iz 1986. i u Ugovoru o EU iz 1992. Bakota je također naglasio da je u Hrvatskoj potrebna izmjena postojećeg sustava lokalne i regionalne samouprave, a kao jedno od najvažnijih mogućih rješenja moralo bi se koristiti načelo supsidijarnosti. Zaključno je istaknuo izvješće Skupštine europskih regija iz svibnja 2009. koje jasno pokazuje kako je primjena načela supsidijarnosti ključna za ekonomski uspjeh, kako kratkoročno tako i dugoročno.

Prof. dr. sc. Josip Kregar, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, obradio je temu *Lokalne zajednice i sociokulturni identitet*. Istaknuo je da je preko 120 godina tema nestanka zajednice i njezina pretvaranja u društvo jedna je od središnjih socioloških tema, svojevrsan oblik paradigmatškog slaganja glavnih autora o smjerovima promjene društva. Kroz radove mnogobrojnih sociologa poput Durkheima, Webera, Parsonsa i dr. obradio je razvoj zajednice i društva. Razlikovanje zajednice i društva postalo je neobilazno mjesto u suvremenoj sociologiji, kao i konstatacija o njihovu nerazdvojnom spoju. Dijalektička veza zajednice i društva je stvarnost. Naglasio je da su u slučaju Hrvatske institucije – teritorijalna podjela, ustroj predstavničkih tijela i zastupanja interesa građana – izgrađene po voluntarističkom principu moći: prema interesnom, a ne promišljenom planu, pa je stoga i konačni rezultat loš. Cijeli sustav udaljio se od ideje izgradnje zajednice prema ideji očuvanja vlasti, što je dovelo do stvaranje političkih interesnih klika kao obrazaca vladanja umjesto ideje dobrog i profesionalnog upravljanja. Posljedica nastanka visokocentralizirane

rane zemlje jest i nastanak društvenih elita kojih interesi rastaču zajednicu i onemogućuju racionalno odlučivanje o izgradnji institucija lokalne samouprave po modelima razvijenih europskih zemalja.

Prof. dr. sc. Duško Lozina, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, govorio je o temi *Novi javni menadžment i lokalna samouprava*. Uvodno je naznačio genezu pojma novog javnog menadžmenta te političko-filozofske premise koje stoje iza njega. Istaknuo je primjer Nizozemske u kojoj su gradovi (Tilburg, Delft i Gröningen) u 1980-ima prvi započeli s uvođenjem koncepta novog javnog menadžmenta u lokalnu samoupravu te su poslije postali uzor za mnoge njemačke i švicarske gradove. Završno je naglasio da hrvatska lokalna samouprava pati od brojnih problema i disfunkcija. Izrazio je žaljenje što su elementi NJM u hrvatskoj lokalnoj samoupravi još uvijek samo *in statu nascendi*, s obzirom na to da lokalna samouprava u brojnim segmentima nije dosegla ni razinu klasičnog weberijanskog modela.

Doc. dr. sc. Gordana Marčetić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu održala je izlaganje pod naslovom *Prijedlog modela upravljanja ljudskim potencijalima u reformiranoj javnoj upravi*. Uvodno je naznačila značenje koje se posljednjih nekoliko desetljeća pridaje temi razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima te je posebno istaknula njegovu važnost u tranzicijskim zemljama. Prikazala je temeljne modele upravljanja ljudskim potencijalima i njihovu povezanost s osnovnim konceptima javne uprave. Upozorila je na opasnosti od preskakanja pojedinih faza razvoja modela upravljanja ljudskim potencijalima. Nakon toga govorila je o postojećem stanju upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Ustvrdila je da u njemu nažalost prevladava zastarjeli političko-administrativni model, dok elementi menadžerskog modela još uvijek nisu zastupljeni. Predložila je promjene na razini normativne regulacije te na organizacijskoj razini, među kojima je naročito istaknula osnivanje Agencije za lokalne službenike, u svrhu uspostave modernog službeničkog sustava i razvoja integralnog modela upravljanja ljudskim potencijalima. Naglasila je i potrebu izgradnje cjelovitog sustava usavršavanja i osposobljavanja lokalnih službenika.

Završna izlagačica prvog dana bila je prof. dr. sc. Inge Perko Šeparović, redovita profesorica Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, u mirovini, koja je imala izlaganje na temu *Strateško planiranje i modernizacija lokalne samouprave*. Uvodno je naznačila da modernizacija shvaćena kao proces mora biti praćena strateškim planiranjem. Strateško planiranje kao instrument reforme preuzet je iz privatnog sektora. Njegove su koristi

u samom procesu jer on prisiljava na razvijanje vizije budućnosti konsenzusom i utvrđivanjem realističnih mjerila za rezultate. Istaknula je da se u Hrvatskoj već prije vodili projekti modernizacije lokalne samouprave koji su predložili moguće smjerove reforme. Međutim, izostala je politička volja za njihovim provođenjem. Nadalje, ustvrdila je kako bi obrat mogla predstavljati aktualna gospodarska kriza u kojoj su središnje vlasti suočene sa snažnim pritiscima za reformom. Taj pritisak trebala bi dodatno pojačati i ekspertna zajednica te ponuditi prijedlog modernizacije lokalne samouprave sa strateškim prioriternim zadatkom decentralizacije. Uspješna decentralizacija ovisi o temeljito i egzaktno provedenoj analizi funkcija na središnjoj razini, a ona je i uvjet i osnova za njihovo prenošenje na niže razine upravljanja. Nadalje, usporedila je *policy* prijedloge projekta *Decentralizacija javne uprave* Hrvatskog pravnog centra iz 2003. s decentralizacijom koja se provodila u međuvremenu. Zaključno je ustvrdila da je modernizacija lokalne samouprave proces jednako kao i decentralizacija, koja je njezin dio. Dinamičan pristup pitanjima decentralizacije kroz *policy* prijedloge nudi niz mogućnosti u smislu mjera koje treba odmah provesti kako bi se stvorile pretpostavke za prelazak u sljedeću fazu decentralizacije, ali i za njihovu uspješnost, sve radi modernizacije hrvatske javne uprave u skladu s očekivanjima i standardima EU (koncept dobrog upravljanja).

Nakon završnog izlaganja slijedila je rasprava u kojoj su sudjelovali Zlatko Komadina, župan Primorsko-goranske županije, prof. dr. sc. Ivan Koprić, mr. sc. Vedran Đulabić te prof. dr. sc. Inge Perko Šeparović.

Drugi dan okruglog stola bio je posvećen pitanjima reforme i reorganizacije sustava lokalne samouprave.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu predstavio je rad pod naslovom *Teritorijalno ustrojstvo Hrvatske – stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava*. Analizirajući sve elemente teritorijalne organizacije u Hrvatskoj (lokalnu samoupravu, županije, mjesnu samoupravu, statističke regije, jedinice sa specijalnim statusom te jednonamjenske jedinice), prof. Koprić je znanstveno utemeljio svoj zaključak o općoj neracionalnosti postojećeg sustava lokalne samouprave. Nakon izvršene analize svake razine posebno, utvrđeni su kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalnog ustrojstva s obzirom na konkretne prilike i potrebe. Prof. Koprić grupirao ih je kao političke, razvojne, ekonomsko-financijske, demografske, prostorne, institucijsko-povijesne, međunarodnopravne, kriterij kapaciteta vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga te kriterij dostupnosti javnih službi građanima. Nakon precizno

sazdanog analitičkog okvira, prof. Koprić je u okviru decentraliziranog modela upravljanja državom iznio prijedloge nove organizacije lokalne i regionalne samouprave, od kojih su najvažniji: u skladu s novim razvojnim potrebama regionalnu samoupravu treba organizirati na razini regija, a lokalnu na razini monotipskih općina; formirati pet regija, ne samo po administrativnom nego prvenstveno na povijesnom i funkcionalnom kriteriju; formirati u najboljem slučaju oko 150 – ali ne preko 300 – općina koje bi djelovale kao racionalni akteri lokalnog razvoja i osiguravanja lokalnih javnih službi; redefinirati ulogu mjesne samouprave u smjeru njezine veće važnosti te je zbog toga opskrbiti vlastitim prihodima i zajamčiti joj neki djelokrug poslova; zadržati sadašnje županije kao okvir državnoj upravi na lokalnoj razini, ali i osigurati političko predstavništvo županija u predstavničkim tijelima regija; za osmišljavanje reforme formirati ekspertnu radnu skupinu te joj zajamčiti autonomiju i razumnu vremensku mjeru pripremanja stručnih temelja reforme.

Prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, u mirovini, izlagao je o *reformama teritorijalne organizacije lokalne samouprave u europskim zemljama*, komparativno obuhvativši znatan broj zemalja. Prema razlikama u tri strukturna obilježja (statusu lokalnih jedinica, veličini te broju teritorijalnih stupnjeva) utvrdio je četiri temeljna modela lokalne samouprave u Europi koja je minuciozno analizirao. Prvi, francuski, koji karakteriziraju male lokalne jedinice koje su jednake u svom statusu. Lokalna samouprava u zemljama koje su slijedile francuski model (Italija, Španjolska, Švicarska, Grčka, Belgija, Češka, Slovačka, Rumunjska) pretežno je organiziran u više stupnjeva, ovisno o veličini državnog teritorija. Drugo, njemački model, s politipskom strukturom i segmentiranim sustavom teritorijalnih stupnjeva (jednostupanjski u odnosu na urbane jedinice, dvostupanjski u odnosu na ruralne), u većoj su ili manjoj mjeri slijedile Austrija, Finska, Mađarska, Latvija, Estonija i Slovenija. Treći, švedski model utemeljen je na izjednačenom statusu osnovnih lokalnih jedinica te na njihovoj prostornoj i populacijskoj veličini. Prema švedskom modelu lokalna samouprava je ustrojena u Danskoj, Norveškoj, Nizozemskoj, Litvi i Bugarskoj. Četvrti, engleski model temelji se na razlikovanju metropolitanskih i nemetropolitanskih jedinica koje su vrlo velike i s pretežno dvostupanjskom strukturom. Engleski su primjer slijedile Irska i Portugal. Prof. Ivanišević je na temelju bogatog komparativnog materijala nedvojbeno utvrdio dva trenda u sustavima lokalnih samouprava europskih zemalja: prijelaz s politipskog na monotipski ustroj lokalne samouprave te trend okrupnjivanja osnovnih lokalnih jedinica. Prema njegovu mišljenju, dva su moguća smjera reforme lokalne samouprave u

Hrvatskoj: eliminiranje malih općina, tj. kozmetička korekcija postojećeg sustava, ili korjenita teritorijalna reforma nakon koje bi lokalna samouprava mogla preuzeti znatan dio odgovornosti za obavljanje javnih poslova. Prof. Ivanišević argumentirano je pledirao za temeljitu reformu usmjerenu okrupnjivanju i snaženju jedinica lokalne, ali i regionalne samouprave.

Prof. dr. sc. Željko Pavić, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, u mirovini, referirao je o temi *Koliko je važna veličina lokalnih jedinica – europski primjeri i hrvatski uvjeti*. Potragu za optimalnom veličinom lokalnih jedinica ilustrirao je analizom brojnih teritorijalnih i funkcionalnih reformi sustava lokalne samouprave u SFRJ. Učestalost promjena rezultirala je manjkom stabilnosti i nemogućnošću procjene stvarnih učinaka provedenih reformi. Razvojne faze lokalne samouprave na području Hrvatske rezultat su političko-ideoloških koncepata o ulozi lokalne samouprave: pokušaj ostvarenja marksističke koncepcije komune (1945–1990), pretvaranje lokalnih jedinica u produženu ruku države koncepcijom upravne decentralizacije (1992–2001) te proklamirana, ali oklijevajuća politička decentralizacija nakon ustavnih promjena 2001. Na primjeru Velike Britanije prof. Pavić je pokazao da sustavna reforma lokalne samouprave zahtijeva opsežne pripreme, sudjelovanje velikog broja sudionika te relativno dugo vrijeme. Kao alternativu teritorijalnom okrupnjivanju koje nije, prema prof. Paviću, realno očekivati, istaknuo je potrebu intenziviranja i stimuliranja međupćinske suradnje.

Prof. dr. sc. Zdravko Petak, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, govorio je o *javnim politikama kao nužnom temelju prilikom planiranja nove teritorijalne organizacije*. U izlaganju se pozvao na istraživanje GONG-a o sudjelovanju javnosti u javnim politikama. Oblikovanje lokalnih javnih politika u područjima zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi ovisno je, s jedne strane, o širini ovlasti lokalnih jedinica u tim područjima, a s druge o kapacitetu (administrativnom i financijskom) samih jedinica da provode politike na korist svog stanovništva. Navedeno je istraživanje pokazalo da u većini lokalnih jedinica ne postoje adekvatni mehanizmi participacije javnosti u lokalnom odlučivanju. To sprečava realnu procjenu stvarnih potreba građana koji nemaju kako izraziti svoje želje i potrebe (komunikacija preko web stranica samo je u rijetkim jedinicama prepoznata kao učinkovit mehanizam uključivanja građana i stvaranja dvosmjerne veze između građana i uprave). Prema prof. Petaku, formuliranje javnih politika, posebice onih lokalnih, sve više gubi autoritarni (»zapovijedaj i nadziri«) karakter. Njihovo oblikovanje, implementacija i evaluacija sve više poprimaju obilježje pregovaračkih, partnerskih odnosa raznih aktera: od izabраниh predstavnika građana, udruga civilnog društva, do privatnog

sektora. Za stvaranje takvog ambijenta kreiranja javnih politika potrebno je u reformi nastojati za izgradnjom jačih i sposobnijih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, zaključio je profesor Petak.

Dr. sc. Tereza Rogić Lugarić s Pravnog fakulteta u Zagrebu kao suautor rada (uz prof. dr. sc. Juru Šimovića s Pravnog fakulteta u Zagrebu i mr. sc. Ivicu Čulu iz Državnog ureda za reviziju) izlagala je na temu *Fiskalni kapacitet lokalne jedinice kao kriterij organizacije lokalne samouprave*. Cilj istraživanja, prema autorici, bio je utvrditi veličinu fiskalnog kapaciteta lokalnih i područnih jedinica te relevantnost tog faktora za buduću reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj. Utvrđeno je da je fiskalni kapacitet lokalnih jedinica uglavnom veći nego što ga one ostvaruju, što najbolje ilustrira visina stopa prireza porezu na dohodak. Ona je u rijetkim lokalnim jedinicama uvedena prema dopuštenom zakonskom maksimumu. Primjetno je, prema riječima autorice, dotacijski usmjereno ponašanje lokalnih jedinica (fiskalni oportunističar) koje se koriste transferima iz državnog proračuna iako nisu prethodno maksimizirale svoj fiskalni potencijal. Zaključila je da se u Hrvatskoj u dovoljnoj mjeri ne poštuje jedno od temeljnih načela racionalnog fiskalnog sustava koje kaže da decentralizaciju funkcija i odgovornosti lokalnih razina treba pratiti i odgovarajuća decentralizacija javnih prihoda. Bez te komponente svaka decentralizacija ostaje nepotpuna. Posebno je naglašena važnost velikih gradova koji, iako malobrojni, ostvaruju 60% prihoda svih lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

Doc dr. sc. Mirko Klarić s Pravnog fakulteta u Splitu govorio je o *mjesnoj samoupravi u Hrvatskoj*. Na temelju povijesne analize razvoja tog instituta pokazao je kako je njegova uloga i društvena važnost opadala te kako je sustav mjesnih zajednica neusporediv s današnjim oblicima mjesne samouprave. Temeljna razlika među njima po Klarićevim se riječima sastoji u mogućnosti stjecanja vlastitih prihoda samodoprinosom. Analizom rezultata empirijskog istraživanja mjesnih zajednica na području nekadašnje općine Split prikazao je fragmentaciju teritorija te općine tijekom koje su se mjesne zajednice u ruralnom dijelu općine pretvorile u samostalne jedinice lokalne samouprave. Istraživanje o percepciji građana o mjesnoj samoupravi na području Grada Splita pokazalo je da mjesna samouprava ima marginalan položaj za kvalitetu života stanovnika Splita i da je građanska osviještenost o potencijalima mjesne samouprave i njenoj ulozi nerazvijena. Upravne službe jedinica lokalne samouprave shvaćaju ulogu mjesne samouprave pasivno, pretežito za prikupljanje informacija »s terena«, do čega je autor došao nizom razgovora s izvršnim čelnicima i rukovodećim službenicima lokalnih jedinica nastalih na području bivše općine Split. Mjesni odbori uglavnom se ne koriste svojstvom prave osobe, nego

se njihove aktivnosti i sporadični projekti uglavnom financiraju iz proračuna jedinice kojoj pripadaju bivajući ovisni o diskreciji čelnika lokalne jedinice o količini i namjeni sredstava. Po mišljenju doc. Klarića, reforma lokalne samouprave koja bi krenula za okrupnjivanjem teritorija lokalnih jedinica treba biti popraćena i redefiniranjem statusa mjesne samouprave u smjeru jamčenja minimalnog djelokruga poslova i vlastitih izvora financiranja.

Mr. sc. Teodor Antić, glavni tajnik Ustavnog Suda Republike Hrvatske, referirao je o temi *Nadzor i pravna zaštita lokalne samouprave – de lege lata i de lege ferenda*. Upozorio je da se problematika nadzora nad lokalnom samoupravom sastoji u opreci između Ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu i nužnosti državnog nadzora nad njom zbog jedinstva pravnog poretka. Nadzorne ovlasti nad samoupravom trebale bi se tumačiti restriktivno i u skladu s načelom razmjernosti. Idealno, nadzor lokalne samouprave trebao bi imati dva različita cilja: da spriječi nepravilno djelovanje samoupravnih tijela te da prisili tijela lokalne samouprave da izvršavaju svoje obvezne zadaće. Nakon sumarnog prikaza svih vrsta nadzora nad lokalnom samoupravom, Antić je iscrpno analizirao sustav nadzora nad ustavnošću i zakonitošću općih akata predstavničkih tijela lokalnih i područnih jedinica. U periodu 2005-2009. pokrenuta su 22 postupka za ocjenu ustavnosti, a većina se odnosila na lokalne prostorne planove. Primijećeno je smanjenje broja pokrenutih nadzornih postupaka u odnosu prema prethodnom mandatu. Magistar Antić, ne želeći spekulirati o razlozima smanjenja broja nadzornih postupaka (kvalitetniji rad predstavničkih tijela ili slabljenje nadzora), upozorio je na potrebu daljnjeg istraživanja ovog važnog pravnog instituta.

U raspravi koja je uslijedila svoje su komentare i razmišljanja s prisutnima podijelili Zlatko Komadina, župan Primorsko-goranske županije, prof. dr. sc. Ivan Koprić, dr. sc. Mirko Klarić, Danijel Žamboki, predsjednik uprave Fonda za regionalni razvoj, prof. dr. sc. Inge Perko Šeparović, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović s Ekonomskog instituta u Zagrebu, Miho-
vil Škarica, Dragan Zelić iz GONG-a, Branko Hrg, gradonačelnik Grada Križevaca, mr. sc. Vedran Đulabić, mr. sc. Vojko Obersnel, gradonačelnik Grada Rijeke, Zlatko Koračević, predsjednik saborskog Odbora za regionalni razvoj, šumarstvo i vodno gospodarstvo.

Akademik Barbić u svom je zaključnom obraćanju ponovio da je Akademija spremna preuzeti odgovornost i izvršiti svoju društvenu zadaću, a ta je da neprestano otvara prostor za znanstveno argumentirano i stručno utemeljeno raspravljanje o najvažnijim aktualnim temama, posebice onima koje se tiču svih, kao što je institucionalna izgradnja zemlje ili reforma

tih institucija. Prema njegovu mišljenju, Akademija je dužna ponuditi svoje viđenje problema te na znanstvenoj akribiji utemeljiti prijedloge mogućih rješenja, a to je organiziranjem ovog okruglog stola i učinila.

Teo Giljević i Mihovil Škarica***

* Teo Giljević, asistent nauke o javnoj upravi na studiju javne uprave Društvenog veleučilišta u Zagrebu (assistant at the Public Administration Study, Zagreb Social Sciences Polytechnic)

** Mihovil Škarica, asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)