

Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima

*Ivan Koprić**

Pitanje prave mjere decentralizacije unutar Grada Zagreba analizira se u širem okviru. Ističe se decentralizacija kao jedan od temeljnih reformskih procesa u suvremenim političko-upravljačkim sustavima europskih zemalja. No, decentralizacija nije jedini proces koji utječe na formiranje dobrih standarda upravljanja gradovima: nužno je uzeti u obzir i doktrinu dobrog upravljanja, koju podupire Europska unija, niz drugih međunarodnih organizacija, ali i sve veći broj zemalja. U ostvarenju standarda dobrog gradskog upravljanja razmatra se uloga mjesne samouprave u Hrvatskoj, a napose u velikim gradovima i Gradu Zagrebu. Upozorava se da osnivanje preko dvije stotine mjesnih odbora kao zasebnih pravnih osoba vodi prema fragmentaciji Grada Zagreba i bitno otežava ili čak i onemogućuje integrirano gradsko upravljanje i smisleno rješavanje urbanih i upravljačkih problema.

Ključne riječi: mjesna samouprava, Grad Zagreb, upravljanje gradom, decentralizacija, dobro upravljanje, participacija građana u javnom upravljanju

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu (professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, and president of the Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia)

I. Decentralizacija kao jedan od temeljnih procesa koji utječu na promjene u javnim upravama zemalja suvremene Europe**

Postoji samo jedna vrsta prave decentralizacije – politička decentralizacija. Njome se užim teritorijalnim jedinicama povjeravaju ovlasti samostalnog odlučivanja i donošenja propisa te prepuštaju dovoljno izdašni izvori javnih financijskih sredstava. Decentralizacija se sve više temelji na načelu supsidijarnosti, koje je zajamčeno i hrvatskim Ustavom (čl. 134/3. druga rečenica), a znači da uže jedinice, koje su ujedno najbliže građanima, trebaju obavljati pretežni dio javnih poslova, sukladno svojem financijskom i stručnom kapacitetu.

Reformama lokalne samouprave u suvremenoj Europi pokušava se ostvariti ravnoteža među težnjama za demokratizacijom i efikasnošću javnih vlasti. Zemlje konsolidirane demokracije, koje općenito krase veći kapacitet lokalnih jedinica, osjećaju krizu demokratskog legitimiteta. Pokušavaju je riješiti i putem određenih novih rješenja u lokalnoj samoupravi, poput neposrednih izbora načelnika, snaženja uloge referendumima i drugih oblika neposredne demokracije, i slično. Tranzicijske zemlje zasad uglavnom shvaćaju lokalnu samoupravu demokratskom institucijom te joj ponajprije pridaju važnu ulogu u transformaciji političkih sustava. No, premda još nisu dovršile demokratsku konsolidaciju svojih institucija, već su suočene sa zahtjevima za širim opsegom i boljom kvalitetom usluga, efikasnošću, racionalnošću i štedljivošću.

Decentralizacija ne poprima jednake oblike na svim dijelovima državnog teritorija. Ovisna je o tipu, strukturi i karakteristikama naselja i drugim okolnostima. Svakako ne može biti jednaka u velikim gradovima i malim općinama. U strukturi naselja i oblicima decentralizacije posebno se izdvajaju glavni gradovi, vrlo veliki gradovi, metropolitanska područja, itd. Zato i decentralizacija u njima zavređuje posebnu pažnju i adekvatnu stručnu pripremu.

U Hrvatskoj je snažnija decentralizacija započela nakon Promjena Ustava iz 2000. Ona nije provedena, sve do danas, u skladu s temeljnim ustavnim odredbama i njihovim stvarnim značenjem. Jednako tako, ima dosta prostora u primjeni načela i odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi

** Izlaganje u svojstvu gosta-eksperta na 9. savjetovanju Gradske organizacije SDP-a Zagreba 1. ožujka 2008.

– njezina je desetogodišnjica stupanja na snagu za Hrvatsku obilježena 1. veljače 2008. Jednako kao i koalicijska vlada iz 2000. godine, i naredne dvije vlade proklamirale su politiku decentralizacije, no ona se provodi sporo, sa značajnim otporima i poteškoćama. Riječ je o oklijevajućoj decentralizaciji, donekle iznuđenoj promjenom Ustava, pritiskom lokalnih zajednica i pritiskom Vijeća Europe.¹

II. Dobro upravljanje kao upravna doktrina i pokret najutjecajniji u suvremenoj Europi

Doktrina dobrog upravljanja nastala je na prijelazu u 2000-te, na temeljima kritike prethodne vrlo utjecajne doktrine novog javnog menadžmenta. Novi javni menadžment doveo je do zamućivanja linija političke odgovornosti, smanjene transparentnosti, veće korupcije, novih javnih troškova, zanemarivanja prava građana, ponovnog snaženja regulacijske aktivnosti države i drugih loših učinaka. Zato su Organizacija ujedinjenih naroda, Europska unija, Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD) i druge utjecajne međunarodne organizacije počele zagovarati dobro upravljanje.

Europska je unija utvrdila sljedeća načela dobrog upravljanja:

- otvorenost,
- participacija (sudjelovanje) građana,
- odgovornost,
- djelotvornost,
- usklađenost (koherentnost).

Prva tri navedena načela promoviraju demokratsku upravu i obnovu demokratskog političkog legitimiteta suvremenih država. Djelotvornost i koherentnost trebaju omogućiti efikasnu upravu i jačanje institucionalnih kapaciteta europskih zemalja.

¹ Za stanje lokalne samouprave petnaest godina nakon uvođenja novog sustava i deset godina nakon nepotpune ratifikacije Europske povelje dobro je konzultirati Izvještaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj. Prijevod izvještaja objavljen je u časopisu *Hrvatska javna uprava* (br. 4 iz 2007.). Upravo pod pritiskom Vijeća Europe i tog izvještaja Hrvatska je 2008. ratificirala i preostale odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi, uključujući i načelo supsidijarnosti, kao i niz drugih. V. NN – Međunarodni ugovori 4/08.

Dobro upravljanje smatra građane partnerima (suradnicima) koji suodređuju učinke javne uprave. OECD posebno ističe potrebu njihova informiranja, konzultiranja i sudjelovanja u oblikovanju javnih politika te u upravnim i drugim javnim procesima.

Možda je dobro upravljanje najprikladnije definirala pregnantna formulacija UNDP-a iz 2002.: dobro je upravljanje »kombinacija demokratske i djelotvorne uprave« (*Rebuilding State Structures: Methods and Approaches*).

I Hrvatska je pred izazovom ostvarenja načela i opredjeljenja dobrog upravljanja, i to na svim razinama, od središnje do lokalne. Posebnu ulogu u promociji tog novog pristupa javnom upravljanju imaju gradovi, naročito oni najveći u kojima živi i radi velik dio stanovništva, osobito onog razvojno najznačajnijeg i najproduktivnijeg, uključujući dobro obrazovane, poduzetnike, samostalne radnike i mlađe slojeve. Osiguranjem njihove participacije u javnom upravljanju omogućuje se usredotočenje velikog dijela društvene energije na oblikovanje važnih javnih politika i rješavanje javnih problema.

Tu leži značajna odgovornost gradskog upravljanja, kao i velika šansa da se pažljivim oblikovanjem institucija sudjelovanja građana postignu takvi, dobri ishodi.

III. Dobro upravljanje gradovima s posebnim naglaskom na ulogu mjesne samouprave u dosezanju standarda dobrog upravljanja

Dobro upravljanje glavnim gradovima otvara mnogobrojna pitanja i traži mnoštvo promišljenih odabira mogućih rješenja:

- a) kakav je položaj tih gradova u upravno-političkom sustavu pojedine zemlje:
 - postoji li posebna pravna regulacija tog statusa,
 - kakav je krug poslova tih gradova, naročito kakav je njihov samoupravni djelokrug,
 - kakvi su odnosi grada s tijelima državne uprave, posebno s njihovim područnim jedinicama koje djeluju na području i za područje glavnoga grada;
- b) kakve su institucije i stvarni utjecaj građana putem oblika neposrednog odlučivanja (zborovi, referendum, inicijative), sudjelovanja i putem predstavničkih tijela;

- c) koliko je gradska upravljačka struktura kadra pratiti i prilagoditi grad socio-ekonomskim trendovima;
- d) koja su tijela upravljanja i kakvi su odnosi među njima, kakva je kvaliteta i koji je stupanj racionalnosti gradske administracije, kakav je stupanj i kakve su mogućnosti razvoja stručnosti i profesionalnosti gradskih službenika;
- e) kakve su i kako su organizirane gradske javne službe (npr. Holding, društvene djelatnosti i javne ustanove, etc.), kakva je gradska prometna, komunalna i druga infrastruktura i koje su potrebe i mogućnosti njezina razvoja;
- f) koja su obilježja sustava financiranja javnih potreba u glavnom gradu, koji su instrumenti financiranja (od klasičnog proračuna, preko obveznica, do javno-privatnog partnerstva, poduzetničkih i tržišnih načela te uvođenja modernih menadžerskih metoda rukovođenja);
- g) kakvi su odnosi, formalnopravni i stvarni, glavnog grada s njegovom funkcionalnom okolinom, gradskim rubom odnosno širom metropolitanskom regijom, grade li se institucije metropolitanske uprave (metropolitanska federacija, npr.), kakve su razvojne šanse na metropolitanskom području;
- h) kakva je unutarnja organizacija grada – uključuje i pitanje o ulozi i načinu regulacije, načinu organizacije i financiranja i druga pitanja o mjesnoj samoupravi. Izbori se kreću između krajnjih polova jedinstvenog i podijeljenog grada:
 - jedinstveni sustav upravljanja glavnim gradom karakterizira Bern, Bruxelles, Dublin, Helsinki, Nikoziju, Lisabon, Ljubljana, Luxembourg, Reykjavik, Rigu, Vaduz i Valletu,
 - preostale dvije trećine glavnih gradova imaju različite oblike unutarnje decentralizacije; upravljanje se najčešće osigurava na dvije razine, razini glavnog grada kao cjeline te na razini određenih većih dijelova grada (distrikti, četvrti, i slično),
 - postoji i mogućnost daljnje decentralizacije, npr. u Budimpešti, ali najčešće ovisno o volji gradskih vlasti, što se posebno često prakticira u rubnim dijelovima administrativnog područja glavnog grada u kojima se pojavljuju mala samostalna prigradska naselja. Uloga takvih oblika decentralizacije unutar gradova obično je svedena na sudjelovanje u otkrivanju mjesnih problema, generiranje političkih ideja i prijedloga, davanje mišljenja,

rasprave i slično (što su sve oblici participacije građana, ali ne i njihova neposrednog odlučivanja).²

Dobre standarde upravljanja gradovima sadržava Europska povelja o gradovima (European Urban Charter) Vijeća Europe koju Hrvatska, nažalost, još nije ratificirala.

IV. Mjesna samouprava u Hrvatskoj i Zagrebu

Nakon ukidanja mjesnih zajednica naslijeđenih iz socijalističkog perioda, prešlo se na mjesnu samoupravu. Mjesne su zajednice imale pravnu osobnost i vlastitu imovinu. Uvođenjem mjesne samouprave kao sastavnog dijela novog sustava lokalne samouprave oblicima mjesne samouprave oduzeta je pravna osobnost, zajedno s imovinom, koja je postala općinska odnosno gradska (tako je došlo do posebnog oblika »tihe« nacionalizacije imovine koju su godinama stvarali građani mjesnih zajednica). Eliminirana je i mogućnost samostalnog financiranja koja je prije većim dijelom bila oslonjena na samodoprinos građana.

Novim je propisima kao temeljni oblik mjesne samouprave određen mjesni odbor, dok je za Grad Zagreb predviđena mogućnost osnivanja gradskih četvrti i mjesnih odbora. Oblici mjesne samouprave nisu imali pravnu osobnost sve do Promjena Ustava 2000. Grad Zagreb je funkcionirao kao jedinstvena, potpuno centralistički vođena jedinica sve do potkraj 1990-ih. Tek tada osnovano je sedamnaest gradskih četvrti (prosjeck kojih je nekih 10.000 stanovnika iznad granice koja se po Zakonu traži za tzv. velike gradove, a to je 35.000 stanovnika!). Osnivanje mjesnih odbora ostala je neiskorištena mogućnost do 2009. kad se predviđa osnivanje preko dvjesto mjesnih odbora na području Grada Zagreba.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. uveo je tri elementa autonomije oblika mjesne samouprave: pravnu osobnost, posebne političke izbore za vijeća oblika mjesne samouprave, kao i mogućnost da im jedinica lokalne samouprave povjeri na obavljanje neke poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga. Jedino što im i dalje nedostaje jest mogućnost nametanja poreza, koja je hrvatskim zakonodavstvom ipak pot-

² Za različita pitanja i dobar uvid u stanje u glavnim gradovima europskih zemalja dobar je izvor izvještaj Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti koji je pod naslovom *Status glavnih gradova* objavljen u svibnju 2007. (v. prijevod u *Hrvatskoj javnoj upravi*, vol. 8, br. 3, str. 587–630).

puno eliminirana, kao i ostvarivanja drugih prihoda iz vlastitih izvora. Ta druga mogućnost ostala je odškrinuta: donacije, nasljedstva, prihodi od reklama, krediti, samodoprinosi i mnoge druge varijante stjecanja vlastite imovine i prihoda čekaju da budu otkrivene. Potencijalno se time stvara jedna nova, dodatna razina organiziranja teritorijalne samouprave. Postavlja se pitanje racionalnosti takvog rješenja, adekvatnosti s gledišta kompleksnih upravljačkih problema modernih gradova, stručnog kapaciteta oblika mjesne samouprave, potencijalno velikih, a neproduktivnih, dodatnih javnih troškova, itd.

Ako bi postojala volja da se pristupi reformi teritorijalne organizacije lokalne samouprave u Hrvatskoj, valjalo bi mjesnu samoupravu iskoristiti tako da se jedan dio najmanjih općina transformira u mjesne odbore.³ Zadržavanje pravne osobnosti, mogućnost da se i dalje brinu o svojem području, kao i da obavljaju dio poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, samo su neki od motivirajućih faktora. Suprotno tome, vrijedi upozoriti da osnivanje mjesnih odbora u gradovima, posebno u vrlo velikim gradovima kao što je Zagreb, logično vodi prema fragmentaciji i diobi grada, što je korak natrag u razvoju moderne upravljačke strukture koja na integralan način, profesionalno, aktivno i uz velike obzire prema ekonomičnosti rješava probleme grada kao jedinstvene cjeline. Suvremeni se gradski menadžment ne može zasnovati na političkoj i drugoj fragmentaciji.

Na probleme mjesne samouprave upozoravaju i dva izvještaja Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti. Tako Izvještaj o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj ističe:

»... preporučili bismo da se položaj Grada Zagreba posebno razmotri. To je grad stanovništvo kojeg se stalno povećava, a u sustavu lokalne samouprave podzastupljen je jer predstavlja samo jednu lokalnu jedinicu. Postoje jaki razlozi za uspostavu drugog (nižeg) sloja lokalne vlasti unutar glavnog grada ... Dodatna prednost toga bila bi stvaranje jasno razdvojenih razina lokalne i regionalne samouprave u glavnom gradu.« (*Hrvatska javna uprava* br. 4/2007, str. 925.)

S druge strane, Izvještaj o statusu glavnih gradova ističe da »nijedna odredba Povelje ne zahtijeva uspostavu posebnih jedinica mjesne samo-

³ Za to govore, između ostaloga, javno-financijski razlozi. U čak oko 170 jedinica lokalne samouprave udio izvornih prihoda u ukupnim prihodima je ispod 50%, dok je u daljnjih 150 ispod 75%. To upućuje na zaključak da je u najmanju ruku tih preko 300 jedinica u značajnoj mjeri ovisno o sredstvima koja im pristižu s centralne državne razine.

uprave ili bilo kakvog drugog neovisnog entiteta unutar gradske vlasti. No ... načelo supsidijarnosti ... podržava prijenos javnih poslova i ovlasti na tijela koja su najbliže građanima«. Time se postiže jačanje demokratskog političkog legitimiteta. (*Hrvatska javna uprava* br. 3/2008, str. 625.)

U tim bi se okvirima i u tom manevarskom prostoru trebali kretati i mogući institucionalni izbori Grada Zagreba. Treba voditi računa da će mjesni odbori u Gradu Zagrebu steći pravnu osobnost *ex lege*, na temelju samog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, što se ne može preduprijeti kakvom drugačijom regulacijom mjesne samouprave od strane Gradske skupštine. Dapače, takva bi odluka morala biti oglašena suprotnom zakonu u eventualnoj proceduri ispitivanja njezine ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom. A ako je to tako, otvaraju se mnoga upravna, pravna, ekonomska, financijska i druga pitanja: prelazi se naime sa sustava upravljanja koji usklađuje Grad kao jednu cjelinu (s pravnom osobnošću) i njegovih sedamnaest četvrti (također s pravnom osobnošću) na sustav u kojem će trebati uskladiti gotovo dvjesto pedeset različitih pravnih osoba u gradskom teritorijalnom upravljačkom sustavu. Tome, naravno, treba pridodati upravljačke probleme koje donose druge pravne osobe u gradskom funkcionalnom sustavu, od Holdinga i njegovih podružnica do čitavog niza samostalnih pravnih osoba, tj. ustanova u društvenim i drugim gradskim javnim službama (predškolski odgoj, obrazovanje, kultura, socijalna skrb, zdravstvo, itd.).

V. Zaključak

1. Decentralizacija u glavnim gradovima mora biti provedena na specifičan način i primjenom specifičnih oblika koji osiguravaju potrebnu ravnotežu između demokratičnosti i blizine građanima te efikasnosti, ekonomičnosti i cjelovitosti, na što stavlja težište i europska doktrina dobrog upravljanja.
2. Participacija najšireg sloja stanovništva glavnog grada u javnom upravljanju omogućuje njihovo usredotočenje na oblikovanje važnih javnih politika i rješavanje javnih problema. Time se jača demokratska strana lokalne samouprave i demokratski politički sustav u gradovima.
3. Pravilo je upravljanje glavnim gradom na dvije razine, jednorazinsko upravljanje zastupljeno je u trećini europskih glavnih gradova,

a niži oblici mjesne samouprave, tamo gdje je omogućeno njihovo osnivanje, uglavnom su konzultativnog karaktera.

4. Davanje preširoke i prevelike autonomije mjesnoj samoupravi na najnižoj razini može podijeliti grad i potpuno onemogućiti jedinstveno upravljanje njime, uz ogroman javni trošak. Mjesni odbori u Gradu Zagrebu mogli bi narušiti ravnotežu između jedinstvenog i podijeljenog grada, u prilog potonjoj institucionalnoj varijanti.
5. Moderna upravljačka struktura u glavnim gradovima i drugim većim gradovima traži značajnu mjeru integracije grada i govori protiv pretjerane unutarnje decentralizacije.
6. Prije uvođenja mjesnih odbora valja imati na umu da će oni steći pravnu osobnost na temelju samog zakona, mimo volje gradskih tijela, a da njihova pravna osobnost može imati dalekosežne financijske, upravljačke i druge posljedice.
7. Osjećajući nedovoljnu participaciju građana, Grad Zagreb treba razmisliti o alternativnim oblicima, kao što su zborovi, inicijative i slični, dok osnivanje većeg broja mjesnih odbora može voditi k birokratizaciji i povećanju gradskih troškova.

DECENTRALISATION AND GOOD URBAN GOVERNANCE

Summary

The issue of adequate decentralisation within the City of Zagreb is analysed in the broader frame. Decentralisation is one of the main reform processes of the current governance system in European countries. However, decentralisation is not the only process that influences the standards of good urban governance. Good governance doctrine, supported and implemented in the European Union, many other international organisations, and increasing number of countries world-wide, should be taken into consideration as well. The role of territorial self-government below municipal level in implementation of good urban governance standards in Croatia, especially within large cities and the City of Zagreb, is discussed. It should be emphasised that establishing more than two hundred of territorial committees as separate and full legal entities can cause managerial fragmentation in the City of Zagreb and hinder or even impede integral urban management and sound solving of numerous urban and managerial problems.

Key words: territorial self-government below municipal level, the City of Zagreb, urban management, decentralisation, good governance, citizens' participation in governance