

Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima

*Stjepan Ivanišević**

UDK 35.071.6(4)
352(4)

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno 2. 5. 2008.

Prihvaćeno 13. 6. 2008.

Decentralizacija upravljanja velikim gradovima u Europi započela je u drugoj polovini 20. stoljeća. Želi se postići trostruka svrha: priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima te sprečavanje birokratskog ponašanja gradske uprave. Analizira se stanje decentralizacije u njemačkim, talijanskim, francuskim, britanskim i švedskim gradovima, kao i u gradovima baltičkih, srednjoeuropskih i balkanskih zemalja.

Ključne riječi: veliki gradovi, upravljanje velikim gradovima, urbana decentralizacija, lokalna samouprava, mjesna samouprava

1. Uvod**

Premda razvijene europske zemlje imaju dugu tradiciju lokalne samouprave, ipak se u njima tek u drugoj polovini 20. stoljeća pristupilo značajnijoj

* Prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević, umirovljeni redoviti profesor upravne znanosti na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (retired full professor of administrative science at the Faculty of Law, University of Zagreb)

** Ovaj je tekst autorovo izlaganje na stručnom skupu Gradske organizacije Socijaldemokratske partije Hrvatske o mjesnoj samoupravi u Gradu Zagrebu koji je održan 1. ožujka 2008.

decentralizaciji upravljanja velikim gradovima. Pa i tada je proces decentralizacije velikih gradova u zapadnoj Europi tekao postupno i neravnomjerno. U početku se naprosto radilo o tome da se izabranim gradskim zastupnicima omogući češći kontakt s njihovim biračima, a tek kasnije uspostavljala su se posebna, izravno izabrana submunicipalna vijeća. Osim toga, neke su zemlje u decentralizaciji velikih gradova prednjačile, dok su druge zaostajale.

Kad se taj proces sagleda u cjelini, može se konstatirati da su se decentralizacijom upravljanja velikim gradovima željele postići tri glavne svrhe. Prva je priznavanje legitimnosti razlika u potrebama i interesima građana velikog grada. U tom smislu željelo se omogućiti građanima koji žive u užim dijelovima grada da oblikuju i izraze svoje specifične potrebe koje se nisu mogle uopće, ili barem ne tako dobro, sagledati s razine grada kao cjeline. Druga je povećanje participacije građana u upravljanju javnim poslovima u gradu. U skladu s tim nastojalo se u sustav upravljanja gradom privući i uključiti što širi krug građana, i to ne samo u fazi pripremanja nego i u fazama donošenja i provođenja odluka. I treća, smanjenje distancije između građana i gradske vlasti te suzbijanje birokratskog ponašanja gradske uprave. Drugim riječima, nastojalo se gradsku vlast i upravu dovesti u što neposredniji kontakt s građanima te povećati utjecaj građana na upravljanje gradom kako bi se smanjile birokratske deformacije koje su se nužno pojavljivale kad se gradom upravljalo na distanciju, iz udaljenog i počesto teško dostupnog gradskog centra.

U prikazu europskih iskustava u decentralizaciji velikih gradova najprije ću izložiti stanje u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama. U tom dijelu prikaza koncentrirao sam se na one zemlje koje su razvile svoje autentične modele lokalne samouprave te su na taj način značajno utjecale na druge zemlje u svom užem i širem okruženju. Po tom kriteriju uvrstio sam Njemačku, Francusku, Veliku Britaniju i Švedsku. Dodao sam im Italiju, makar je ona svoj sustav lokalne samouprave uglavnom izgradila po francuskom uzoru, jer je Italija bila među prvim europskim zemljama koja je razvila autohtone institucije urbane decentralizacije.

Zatim ću ukratko prikazati stanje u tranzicijskim zemljama koje su postale članice Europske unije, a njih sam radi preglednosti grupirao u tri skupine: baltičku, srednjoeuropsku i balkansku.

Na kraju ću ukratko sažeti glavne rezultate komparativne analize.

2. Decentralizacija velikih gradova u glavnim razvijenim europskim zemljama

2.1. Njemačka

Njemačka ima dugu, ali ne i kontinuiranu tradiciju decentralizacije unutar gradova. Počeci takve decentralizacije zabilježeni su 1808. u Pruskoj. Tada je, na prijedlog svog prvog ministra i poznatog upravnog reformatora *von Steina*, pruski kralj donio dekret o lokalnoj samoupravi po kojem se, među ostalim, svaki grad s više od 800 građana (broj stanovnika sa statusom građanina bio je neusporedivo manji od ukupne populacije) trebao podijeliti na četvrti radi organiziranja neposredne samouprave.

No zapravo je prva značajnija urbana decentralizacija u 20. stoljeću provedena u Berlinu 1920. kad je taj grad podijeljen na samoupravne gradske kotare (*Stadtbezirke*), a njegov primjer slijedili su i drugi njemački veliki gradovi. Nakon dolaska Hitlera na vlast u Njemačkoj je ukinuta lokalna samouprava, a lokalne poslove obavljali su pojedinačni funkcionari koje je imenovala viša vlast.

Poslije Drugog svjetskog rata obnovila se lokalna samouprava u njemačkim zemljama koje su ušle u sastav SR Njemačke. Već početkom 1950-ih šest najvećih zemalja SRNJ svojim je zakonima omogućilo da se u velikim gradovima uspostave submunicipalna tijela s pretežno konzultativnim funkcijama. Njihove je članove imenovalo gradsko vijeće, prvenstveno iz vlastitih redova, vodeći računa o stranačkoj i teritorijalnoj pripadnosti. Svrha tih odbora bila je uspostaviti što bliži kontakt vijećnika s građanima i što bolju suradnju između gradske vlasti i građana.

Sedamdesetih godina prošlog stoljeća u njemačkoj stručnoj i političkoj javnosti vodila se živa rasprava o submunicipalnoj samoupravi. Rezultat te rasprave bila je zamjena savjetodavnih tijela autonomnim, neposredno izabranim područnim vijećima s vlastitim djelokrugom poslova i odgovornošću. Početkom 1980-ih čak su u 60 (ili 85%) gradova s više od 95.000 stanovnika (što je tada bio populacijski cenzus za kategoriju okružnih gradova) formirana takva submunicipalna vijeća. Nakon integracije istočnonjemačkih zemalja taj se model submunicipalne uprave proširio i na te zemlje.

Zbog različite tradicije i federativnog uređenja koje ostavlja pojedinim zemljama da prilično samostalno reguliraju pitanja lokalne samouprave, sadašnje stanje njemačke submunicipalne samouprave obilježava stanovišta raznolikost, no ona se očituje više u teritorijalnoj dimenziji, nego u

pogledu statusa i kompetencija. U tom pogledu mogu se razlikovati četiri skupine velikih gradova. U prvoj skupini su gradovi-države (kao što su Berlin i Hamburg) u kojima na položaj gradskih kotara (*Stadtbezirke*) utječe to što su u središnjim institucijama kumulirane funkcije zemaljske i gradske vlasti pa je djelokrug tih jedinica po naravi stvari mogao biti znatno širi. Uz to oni su po broju stanovnika najveći: prosječna populacija 14 gradskih kotara u Berlinu iznosi oko 250.000, a sedam gradskih kotara u Hamburgu oko 240.000. Drugu skupinu čine sjevernonjemački gradovi, a njih obilježava manji broj velikih gradskih kotara koji su prvenstveno ustrojeni na načelima administrativne decentralizacije (Köln je, na primjer, podijeljen na 9 gradskih kotara s prosjekom od oko 110.000 stanovnika, Duisburg na 10 kotara s prosječno 60.000, Hannover na 13 kotara s prosjekom od 42.000). Treću skupinu čine južnonjemački gradovi, a obilježava je veći broj gradskih kotara s manjom populacijom koji su zasnovani na tradicionalnoj osnovi, tj. uz uvažanje povijesnih, socijalnih i dr. specifičnosti (tako je, na primjer, München podijeljen na 41 gradski kotar s prosječnom populacijom oko 30.000; Stuttgart na 23 kotara s prosjekom oko 25.000; Wiesbaden na 25 kotara s prosjekom oko 11.000 stanovnika). U četvrtu grupu spadaju gradovi kojih je područje samo djelomično pokriveno gradskim kotarima tako da u nekim dijelovima grada lokalno stanovništvo nema mogućnosti sudjelovanja u upravljanju submunicipalnim vijećima.

Njemački model urbane decentralizacije, uz stanovite modifikacije i adaptacije, primijenjen je u velikim gradovima Austrije, Švicarske i Nizozemske.

2.2. Italija

Premda Italija nije bila bez ikakve tradicije glede urbane decentralizacije (grad Napulj je, na primjer, sredinom 19. stoljeća bio podijeljen na gradske četvrti), ipak razvoj decentralizacije upravljanja gradovima u toj zemlji zapravo počinje tek 1960-ih. A u tome je pionirsku ulogu imala Bologna. Organizacija lokalne samouprave u tom gradu i njezini rezultati svojedobno su privukli veliku pažnju domaće i međunarodne stručne i političke javnosti.

Kad su 1960. u Bologni na lokalnim izborima pobijedili komunisti i zajedno sa socijalistima formirali gradsku vlast, oni su u skladu sa svojim izbornim obećanjem proveli decentralizaciju upravljanja tako da su 1963. grad podijelili na 15 rajona (poslije je njihov broj povećan na 18 tako da im je 1974. prosječna populacija bila 27.500). U svakom od njih formirano je

vijeće od 20 članova koje je imenovalo gradsko vijeće vodeći računa o razmjernoj stranačkoj predstavljenosti, a gradonačelnik je imenovao izvršnog funkcionara, načelnika rajona, koji je imao status njegovog pomoćnika. Ta submunicipalna tijela bila su ovlaštena odobravati planove i prijedloge za gradnju škola, novih ulica, autobusnih linija i dr. te pratiti ostvarivanje urbanističkih planova i izgradnju objekata u svojoj zoni. Nakon 1974. ovlasti rajonskih vijeća znatno su proširene te su, pored navedenog, obuhvaćale formuliranje prijedloga za izradu gradskog proračuna, urbanističkih planova, planova ekonomskog razvoja i sl. te sudjelovanje u postupku odobravanja licencija i davanja građevnih dozvola. Ujedno je uspostavljen neposredni izbor predsjednika rajona.

Za bolonjskim primjerom povelu su se i drugi veliki talijanski gradovi, i to Venecija (1964.), Rim (1966.), Firenca, Napulj i Milano (1968.) itd. Do 1972. novu shemu urbane decentralizacije prihvatilo je preko stotinu većih gradova Italije. Tek tada je talijanski parlament bio prisiljen tu situaciju legalizirati i jedinstveno regulirati. Godine 1976. izmijenjen je i dopunjen zakon o lokalnoj samoupravi u tom smislu da se gradovima s više od 40.000 stanovnika omogućuje urbana decentralizacija. Članove submunicipalnih vijeća biraju građani neposredno, s time da njihov broj nije smio biti veći od dvije petine članova gradskog vijeća. Gradska su vijeća ovlaštena na područna vijeća prenijeti ovlasti u nizu lokalnih službi. Otada predsjednike područnih vijeća biraju članovi gradskog vijeća iz svojih redova, a pored uobičajenih funkcija predstavljanja i predsjedanja dopušteno je da im gradonačelnik može prenijeti neke svoje izvršne poslove. Područno vijeće trebalo je biti konzultirano prilikom donošenja gradskog proračuna, planova razvoja te gradskih propisa, s time da se ta savjetodavna funkcija mogla proširiti i na druge poslove. Svakom područnom vijeću dodijeljen je profesionalni tajnik s nekoliko službenika koji su smješteni u zgradama dekoncentriranih službi gradske administracije.

U pogledu veličine submunicipalnih jedinica i u Italiji postoji prilična raznolikost: na jednom ekstremu su Rim i Milano, u kojima te jedinice u prosjeku broje oko 150.000 odnosno 100.000 stanovnika te je u njima vrlo teško održavati neposredan kontakt s građanima, a na drugom Venecija čije četvrti imaju prosječno 12.000 stanovnika pa su stoga mnogo više po mjeri utjecaja građana. Posebni problem talijanske submunicipalne samouprave je odgovornost lokalne administracije za provedbu odluka vijeća gradskih četvrti.

Osnovne odrednice talijanskog modela urbane decentralizacije prihvaćene su u decentralizaciji španjolskih velikih gradova.

2.3. Francuska

U usporedbi s drugim velikim zapadnoeuropskim zemljama Francuska je zaostajala s uspostavom decentralizacije na području velikih gradova. Jedan od razloga tog zaostajanja bez sumnje je bio i taj što u Parizu preko stotinu godina (od 1871. do 1977.) nije postojala lokalna samouprava. Naime, u tom razdoblju francuskim glavnim gradom upravljali su prefekt policije i prefekt departmana Seine koje je imenovala vlada, a bili su izravno podređeni ministru unutarnjih poslova.

Tek 1982. na prijedlog socijalističke vlade, a uz snažan otpor opozicije koju je predvodio tadašnji pariški gradonačelnik J. Chirac, francuski je parlament donio zakon kojim je uvedena lokalna samouprava u gradske kotare (*arrondissements*). No i tada samo u tri najveća grada: Parizu, Marseilleu i Lyonu. U tu svrhu ponešto je korigirana postojeća administrativna podjela u tim gradovima te je prosječna populacija tih jedinica bila oko 100.000 u Parizu i Marseilleu, a oko 60.000 u Lyonu.

Zakonom je propisano da vijeća gradskih kotara i njihovi načelnici djeluju »u ime« njihova gradskog vijeća. Propisan je i broj članova vijeća (u Parizu 20, u Marseilleu 16, a u Lyonu 9) te način njihova izbora. Dvije trećine vijećnika birali su izravno građani po izbornom sustavu koji je bio primijenjen u izborima za vijeća u komunama s više od 3.500 stanovnika (riječ je o kombinaciji razmjernih izbora s izborima apsolutnom većinom). Preostalu trećinu čine gradski zastupnici koji su izabrani na području dotičnog gradskog kotara, a iz njihovih redova birali su se načelnik i njegovi pomoćnici.

Svaki je gradski kotar trebao formirati »inicijativni i konzultativni odbor« u kojem su, pored vijećnika, trebali sudjelovati predstavnici lokalnih i nacionalnih udruga koje su aktivne na njegovu području. A u poslovima od zajedničkog interesa formirao se mješoviti odbor sastavljen od predstavnika gradskog vijeća i vijeća gradskih kotara.

Vijeće gradskog kotara može intervenirati u svim stvarima koje su od interesa za submunicipalnu jedinicu te izraziti svoje želje pismeno gradonačelniku ili usmeno na sjednici gradskog vijeća. Gradsko vijeće dužno je konzultirati vijeća gradskih kotara u pitanjima urbanističkog planiranja, pomoći udrugama, uvjetima za korištenje usluga jaslica, dječjih vrtića, staračkih domova itd. Gradsko vijeće može delegirati vijeću gradskog kotara neke službe koje se odnose na svakodnevni život građana kao što su briga o djeci, održavanje sportskih objekata i sl., na alokaciju socijalnih stanova nakon konzultacija s odgovarajućim udrugama, kao i na oživljavanje i razvoj svog područja kroz prijedloge i planove navedenog »inicijativnog i konzultativnog odbora«.

Uglavnom se može reći da vijeće gradskog kotara ima malo izravnih ovlasti za poduzimanje akcija na svom području, već u tome uvelike ovisi o delegaciji ovlasti od strane gradskih vlasti. Proračun gradskog kotara sastavni je dio gradskog proračuna, a prihodi se sastoje od obvezatnih potpora koje se dogovaraju između gradskog vijeća i predstavnika vijeća gradskog kotara.

Načelnik gradskog kotara bavi se pak pitanjima građanskog statusa, izborima, urbanističkim planovima te komunalnom imovinom. No u tome uvelike ovisi o gradskoj administraciji i ograničen je gradskim propisima. Odgovoran je za pripremanje prijedloga odluka i za izvršavanje odluka vijeća gradskog kotara. Po funkciji je predsjednik lokalnog odbora za financiranje škola te se brine o izvršenju odluka tog odbora. Načelnik ima važnu savjetodavnu ulogu u poslovima koji se odnose na korištenje zemljišta, na odobravanje prostornih prenamjena te na promet zgrada i zemljišta. Nadzire dio administrativnog aparata koji je za potrebe gradskog kotara odredio gradonačelnik, a isključivo je ovlašten predložiti kandidata za tajnika gradskog kotara.

Na temelju tih odredbi poslije je omogućeno drugim gradovima i gradskim zajednicama (*communités urbaines*) koji imaju više od 100.000 stanovnika, da formiraju slične oblike submunicipalne samouprave.

2.4. Velika Britanija

Velika Britanija provela je 1974. radikalnu promjenu svoje administrativno-teritorijalne podjele s osnovnim ciljem okrupnjivanja i smanjenja broja osnovnih i drugostupanjskih lokalnih jedinica kako bi što racionalnije, efektivnije i ekonomičnije obavljale svoje poslove. Tom reformom broj lokalnih jedinica prvog i drugog stupnja smanjen je otprilike na jednu trećinu, a njihova je prosječna populacija gotovo utrostručena. Tako je teritorij Engleske podijeljen na šest metropolitanskih okruga (oko gradova Birminghama, Leedsa, Sheffielda, Liverpoola, Manchestera i Bradforda) s prosječnom populacijom oko dva milijuna. Pored toga zadržano je metropolitansko područje Velikog Londona na kojem je živjelo oko 6,4 milijuna stanovnika. A na preostalom, većem dijelu teritorija Engleske uspostavljeno je 39 okruga s prosječnom populacijom oko 750.000 stanovnika.

Kao osnovne lokalne jedinice na metropolitanskom području formirano je 36 metropolitanskih kotara s prosječnom populacijom oko 340.000. Na nemetropolitanskom području formirano je 296 kotara, među kojima je dosta gradova, prosječno sa oko 95.000 stanovnika. Na području Velikog

Londona, pored City of London čija je dnevna populacija oko 340.000, a noćna svega oko 5.000, nalazila su se 32 londonska grada s prosječnom populacijom od oko 200.000.

Slična organizacija lokalne samouprave provedena je u Walesu i Škotskoj, samo što tamo nema metropolitanskih područja te su lokalne jedinice po prosječnoj populaciji znatno manje od engleskih.

Bilo je očekivati da će takvu racionalizaciju sustava britanske lokalne samouprave i okrupnjivanje lokalnih jedinica pratiti institucionalne mjere koje će osigurati participaciju građana. Doduše, na ruralnim područjima zadržale su se dotadašnje submunicipalne institucije, i to: oko 10.000 župnih vijeća u Engleskoj, oko 800 mjesnih vijeća u Walesu te oko 1.200 mjesnih vijeća u Škotskoj. Međutim, na urbanim područjima reformom nisu uopće predviđene submunicipalne institucije putem kojih bi građani mogli sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima. Neki su gradovi, poput Birminghama, osnovali područne urede za kontakte s građanima te za koordinaciju pojedinih lokalnih službi na terenu. Neke su lokalne vlasti, poput Middlesbrough District Council, osnovale decentralizirana politička tijela sa svrhom konzultiranja građana. Ali to su tek pojedini primjeri koji se obično navode kao kurioziteti. Moglo bi se, dakle, konstatirati da je aktualni sustav lokalne samouprave Velike Britanije gotovo posve ignorirao problem decentralizacije upravljanja gradovima.

2.5. Švedska

Prva savjetodavna submunicipalna tijela u Švedskoj, pod nazivom susjedska vijeća, uspostavljena su 1969. u sjevernobaltičkom gradu Luleå. Premda je nakon toga tridesetak drugih gradova slijedilo taj primjer, ipak je nakon kraćeg vremena taj oblik participacije građana napušten jer su rezultati bili razočaravajući.

Godine 1980. švedski je parlament donio zakon kojim je komunalnim vijećima omogućeno da delegiraju svoje ovlasti na susjedske odbore kao i to da se njima koriste u pokretanju lokalnih inicijativa i konzultiranju građana. Tim je zakonom predviđeno da članove susjedskih odbora bira komunalno vijeće u skladu sa svojom stranačkom strukturom. Zanimljiva je odredba po kojoj članovi odbora nisu morali biti stanovnici tog dijela grada, iako su bili dužni organizirati sastanke na terenu na kojima su davali informacije građanima i odgovarali na njihova pitanja. Susjedski odbori mogli su raspolagati određenim financijskim sredstvima namijenjenim zadovoljavanju lokalnih potreba, koja su im dodijeljena komunalnim

proračunom. Do 1987. susjedski odbori uspostavljeni su u 24 komune. Otada se broj komuna sa susjedskim odborima postupno i neravnomjerno smanjivao tako da ih je 2001. bilo svega 18, od čega u 11 komuna susjedski odbori pokrivaju čitavo područje lokalne jedinice, dok su u 7 komuna susjedski odbori organizirani samo na dijelu komunalnog teritorija.

U tri najveća švedska grada urbana decentralizacija provedena je sa znatnim zakašnjenjem: Göteborg je podijeljen na 21 gradski kotar 1987., dok su Stockholm i Malmö decentralizirani tek 1997., i to tako da je Stockholm podijeljen na 18, a Malmö na 10 gradskih kotara. Prosječna veličina gradskih kotara znatno se razlikuje: u Stockholmu iznosi oko 41.320 stanovnika, u Malmöu 25.650, a u Göteborgu 22.140.

U svakom gradskom kotaru formiran je odbor (u Malmöu ima naziv »vijeće«) kojeg članove imenuje gradsko vijeće u skladu sa svojim stranačkim sastavom. Broj članova odbora gradskog kotara varira (11 u Göteborgu, 13 u Stockholmu, 19 u Malmöu), a time i stupanj njihove reprezentativnosti mjeran brojem građana na jednog člana odbora. U svakom gradskom kotaru pored odbora djeluje posebni izvršni funkcionar kojega imenuje gradsko vijeće.

Glavni zadaci odbora gradskog kotara odnose se na dječju zaštitu, na organizaciju slobodnog vremena za djecu i omladinu, na skrb o starijim osobama, na osnovno školstvo, a u Stockholmu i na neke tehničke službe. Financijska sredstva za obavljanje tih poslova predviđena su u gradskom proračunu na osnovi prioriteta koje predlaže odbor gradskog kotara, a transferiraju se odboru kao opća dotacija, s time da se detaljno prati i ocjenjuje njihovo trošenje.

Iz navedenog se vidi da je u usporedbi s njemačkim, francuskim i talijanskim velikim gradovima urbana decentralizacija u švedskim velikim gradovima što se tiče institucionalnih rješenja zastala na pola puta. Još uvijek je vrlo jaka opozicija prijedlozima da submunicipalna tijela biraju neposredno građani. Možda se manji interes za taj oblik participacije građana može objasniti postojanjem razmjerno široke i diferencirane mreže specijaliziranih odbora komunalnih vijeća u sastavu kojih, pored vijećnika, sudjeluju istaknuti građani i predstavnici građanskih udruga.

Po uzoru na švedski model provedena je decentralizacija velikih gradova u Norveškoj (Oslo i Bergen) i Danskoj (København).

3. Decentralizacija velikih gradova u tranzicijskim zemljama koje su postale članice Europske unije

U većini tranzicijskih zemalja koje su postale članice Europske unije postoje submunicipalne jedinice u većim gradovima, prvenstveno u glavnom gradu. No njihova organizacija, ovlasti i stupanj autonomije znatno se razlikuju.

3.1. Baltičke zemlje

Od baltičkih zemalja submunicipalne jedinice u gradovima zadržala je samo Estonija, dok su ih Letonija (1994.) i Litva (1995.) napustile. Pa čak i u Estoniji od šest gradova koji su prije imali gradske kotare takve su jedinice zadržali samo glavni grad Tallinn i grad Kohtla-Järve. Područje Tallinna podijeljeno je na osam gradskih kotara koji se veoma razlikuju po veličini populacije (od 10.000 do 110.000 stanovnika). Vijeće gradskog kotara sastavljeno je od članova gradskog vijeća koji su izabrani s tog područja, ali i od onih kandidata koji nisu bili uspješni na lokalnim izborima, s time da njihov ukupni broj određuje gradsko vijeće. Gradsko vijeće ujedno odlučuje o ovlastima vijeća gradskog kotara koje mogu uključivati odgovornost za obrazovanje, kulturu, socijalnu skrb i dr. Slična je organizacija gradskih kotara u gradu Kohtla-Järve.

3.2. Srednjoeuropske zemlje

U Poljskoj je zakon o lokalnoj samoupravi iz 1990. dopustio formiranje »pomoćnih jedinica« unutar osnovnih lokalnih jedinica, a u njih ubraja četvrti i naselja u velikim gradovima. Kako je to nova institucija, dotad nepoznata u praksi, zasad je rijetko primijenjena, uglavnom u većim gradovima (Lodzu, Krakovu, Wrocławu, Poznanu i dr.).

Izdvojeni je slučaj organizacija lokalne samouprave u Varšavi koja je uređena posebnim zakonom iz 1994. Varšava ima status vojvodstva, a ujedno je i sjedište okolnog, *mazowieckog* vojvodstva. Kao urbano vojvodstvo, osim užeg dijela grada, u svom sastavu ima deset osnovnih samoupravnih lokalnih jedinica (*gmine*). Varšava je pak podijeljena na sedam gradskih četvrti, koje međutim nisu »pomoćne jedinice« u gore navedenom smislu, nego imaju status osnovnih lokalnih jedinica. Unutar gradskih četvrti nema podjele na uže jedinice. Na svakoj od navedenih razina djeluju neposredno izabrana lokalna vijeća, a to, po mišljenju poljskih autora, stvara ozbiljne probleme u

pogledu razgraničenja djelokruga i ovlasti te se predviđa da bi moglo uslijediti pojednostavnjivanje struktura i jasnije razgraničenje kompetencija.

Prag ima poseban položaj u češkom sustavu lokalne samouprave, jer su ovlasti i odgovornosti njegove skupštine, vijeća i ureda te organizacija užih dijelova grada regulirani posebnim zakonom koji je donesen 1990. i više puta mijenjan (1991., 1993. i 1994.). No s pravne točke gledišta Prag je jedinstvena osnovna lokalna jedinica i lokalna je samouprava u njemu organizirana samo u jednom stupnju. Doduše, grad je još uvijek podijeljen na uže dijelove (u međuvremenu je njihov broj smanjen sa 57 na 27), od kojih su mnogi prije bili autonomne osnovne lokalne jedinice, ali su nakon 1994. izgubili samostalnost i nemaju svojih izabranih vijeća. Na njihovu području i dalje djeluju administrativna tijela, samo sada kao područni uredi gradske uprave koji ujedno obavljaju poslove državne uprave.

I neki od 13 »statutarnih gradova« (Brno, Ostrava, Plzen i dr.) na temelju svojih statuta proveli su diobu gradskog područja na uže jedinice, ali ni one nemaju samostalnosti ni izabranih vijeća.

U slovačkom sustavu lokalne samouprave posebni status i organizaciju imaju Bratislava i Košice. Osim što ima funkcije glavnog grada, Bratislava se od ostalih gradova razlikuje po dvostupanjskoj organizaciji lokalne samouprave. Grad je podijeljen na 17 gradskih četvrti koje imaju status osnovnih lokalnih jedinica te izravno izabrana lokalna vijeća i načelnike.

Sličnu organizaciju imaju i Košice, s jedinom razlikom da su u tom gradu formirane 22 gradske četvrti.

Budimpešta također ima jedinstveni pravni status u sustavu mađarske lokalne samouprave, jer je organizacija njegove samouprave uređena posebnim zakonom iz 1991. koji je 1994. modificiran i potom inkorporiran kao posebna glava u opći zakon o lokalnoj samoupravi. No za razliku od glavnog grada Češke, mađarski glavni grad ima dvostupanjsku organizaciju lokalne samouprave. Budimpešta je podijeljena na 23 gradska kotara koji imaju izabrana vijeća i vlastiti djelokrug, dok gradom kao cjelinom upravlja neposredno izabrano gradsko vijeće.

Zakon omogućuje i gradovima s pravima županije, a takvih je u Mađarskoj dvadesetak, da svoje područje mogu podijeliti na gradske kotare i formirati područne urede, ali te jedinice nisu autonomne niti imaju neposredno izabrana vijeća.

Mjesna samouprava u Ljubljani organizirana je u 17 gradskih četvrti koje imaju status pravne osobe, delegirani djelokrug i financiranje iz gradskog proračuna. Gradske četvrti imaju pravo davati svoje prijedloge koji se odnose na sva pitanja o kojima odlučuje Gradsko vijeće Ljubljane. Članove

vijeća gradskih četvrti neposredno biraju građani tih četvrti. Gradom upravlja vijeće od 45 članova koji se biraju razmjernim izbornim sustavom na temelju lista te gradonačelnik kojega također neposredno biraju građani na većinskim izborima.

Zakon omogućuje općinama i gradovima da na svom području osnuju uže jedinice (seoske ili mjesne zajednice odnosno gradske četvrti), ali traži da lokalno vijeće prije donesene odluke konzultira lokalno stanovništvo na skupu građana ili referendumom.

3.3. Balkanske zemlje

Glavni grad Bugarske ima poseban status te objedinjuje djelokrug regije i djelokrug osnovne lokalne jedinice. Poslove iz regionalnog djelokruga vodi guverner kojega imenuje vlada, dok poslovima lokalnog djelokruga upravljaju gradsko vijeće i neposredno birani gradonačelnik. Područje Sofije podijeljeno je na 24 gradska kotara koji nemaju status samoupravnih lokalnih jedinica, već djeluju kao dekoncentrirani organi gradske uprave. Načelnike gradskih kotara imenuje gradsko vijeće Sofije. Isti model organizacije primijenjen je u gradovima s više od 100.000 stanovnika kojih u Bugarskoj ima desetak.

Suprotno tome, u ostalim velikim, pretežno ruralnim, osnovnim lokalnim jedinicama, a takvih je u Bugarskoj oko 200, mogu se kao submunicipalne jedinice formirati načelstva, s time da jedno načelstvo obuhvaća jedno ili više međusobno povezanih naselja koja imaju više od 5.000 stanovnika. Načelnika izravno biraju stanovnici načelstva, a on obavlja poslove koje mu povjeri lokalno vijeće. Na lokalnim izborima 1999. izabrani su načelnici u 1.694 načelstava.

Bukurešt također ima djelokrug okruga i grada, a konzekvencija toga je postojanje dvoglavog vodstva: na čelu okružne uprave je prefekt kojega imenuje vlada, a poslovima grada upravljaju gradsko vijeće i gradonačelnik koje biraju građani. Bukurešt je podijeljen na šest gradskih kotara kao osnovnih lokalnih jedinica. Vijeća i načelnike gradskih kotara biraju neposredno građani te se u tom smislu te jedinice mogu smatrati autonomnima. Ali, s druge strane, proračun gradskog kotara dio je gradskog proračuna, a vijeće gradskog kotara mora sve svoje odluke uskladiti s odlukama i planovima gradske vlasti. Stoga se prema navodima rumunjskih autora može govoriti o stanovitoj konfuziji u stvarnoj distribuciji ovlasti i odgovornosti između gradskog vijeća i vijeća gradskih kotara.

I druge gradske jedinice s municipalnim statusom, a takvih u Rumunjskoj ima oko 80, također mogu imati uže jedinice (najčešći je naziv kotar) na

svome području. U tim se jedinicama neposredno biraju članovi vijeća i načelnik, ali se ipak njihov status označuje kao poluautonoman.

4. Zaključak

Iz prikaza decentralizacije upravljanja velikim gradovima u Europi proizlazi nekoliko zaključaka od kojih bi neki mogli biti relevantni za donošenje odluka o daljnjim koracima u decentralizaciji upravljanja Gradom Zagrebom.

Najprije je očito da se ne može govoriti o nekom općem europskom modelu urbane decentralizacije. Među razvijenim europskim zemljama postoje znatne razlike u veličini, oblicima, ovlastima i stupnju samostalnosti decentraliziranih jedinica u velikim gradovima. Ako bismo se mogli složiti s tvrdnjom da su neke razlike glede urbane decentralizacije između Njemačke, Italije i Francuske samo gradualne, ipak je nesumnjivo da Velika Britanija u pogledu urbane decentralizacije znatno zaostaje za zemljama kontinentalne Europe. U odnosu prema njima Švedska je pak u institucionalnom razvoju svojih submunicipalnih tijela zastala na pola puta. Slične se razlike, samo dakako na nižoj razini, mogu konstatirati kad se uspoređuju tranzicijske zemlje koje su postale članice Europske unije. Od njih deset čak četiri (Letonija, Litva, Češka i Bugarska) nemaju uopće ili imaju vrlo slabo provedenu decentralizaciju velikih gradova. A između preostalih šest (Estonije, Poljske, Slovačke, Mađarske, Slovenije i Rumunjske) postoje prilično velike razlike u stupnju razvijenosti urbane decentralizacije.

Nadalje, unatoč razlikama u veličini, ovlastima i samostalnosti submunicipalnih jedinica, ipak se može konstatirati da u zemljama koje su provele urbanu decentralizaciju submunicipalne jedinice postoje samo na jednom stupnju. Drugim riječima, nema nijednog velikog europskog grada koji je svoju mjesnu samouprave izgradio u dva stupnja. Jedini slučaj koji bi to mogao proturječiti je primjer Varšave, ali ta je proturječnost zapravo prividna i proizlazi iz formalne činjenice da Varšava ima status vojvodstva (dakle jedinice trećeg stupnja u poljskoj lokalnoj samoupravi), da se stoga teritorijalno prostire na području koje je znatno šire od gradskog te da obuhvaća desetak samostalnih gradova i općina u svojoj okolici. Sam grad Varšava podijeljen je na gradske četvrti kojima relativno samostalno upravljaju neposredno izabrana vijeća, ali unutar njih nema drugih oblika mjesne samouprave.

Zatim, nema sumnje da urbana decentralizacija doživljava kvalitativni skok kad se od submunicipalnih tijela koje u cijelosti ili djelomično bira gradsko vijeće prijeđe na neposredni izbor članova tih tijela od strane

građana. Time ta tijela dobivaju izravni politički legitimitet, a to za sobom povlači mogućnost povjeravanja širih ovlasti te povećanje samostalnosti, ali i odgovornosti. Također se može očekivati da će sudjelovanje u izborima tih tijela privući veći broj ljudi, da će kroz izbornu natjecanje u njihov sastav ući oni koji su sposobniji te da će djelovanje u submunicipalnim vijećima postati u neku ruku prva stepenica u njihovoj političkoj karijeri.

Na kraju, može se konstatirati da europsko iskustvo pokazuje kako je prijelomna točka za uspješnost ostvarenja naprijed navedenih svrha koje se žele polučiti decentralizacijom upravljanja u većim gradovima bilo pravilno dimenzioniranje odnosa između gradskih vijeća i submunicipalnih vijeća. Ako se želi da submunicipalna vijeća postanu nešto više od pukog dodatka stranačkom sustavu u gradu te da među lokalnim stanovništvom, poslovnim organizacijama i civilnim udrugama steknu ugled kao glavno mjesto za iskazivanje i oblikovanje lokalnih interesa, tada ta vijeća moraju imati efektivni utjecaj na gradsko odlučivanje i na funkcioniranje gradske uprave i gradskih službi. A gradski dužnosnici i službenici moraju uvidjeti i prihvatiti da proces odlučivanja u kojem sudjeluju područna vijeća, makar je počesto sporiji i mukotrpniji, u pravilu rezultira odlukama koje su kvalitetnije i koje uživaju mnogo veću potporu lokalnog stanovništva.

EUROPEAN EXPERIENCES IN URBAN DECENTRALISATION OF LARGE CITIES

Summary

Urban decentralisation of large European cities started in the second half of the 20th century. It has threefold purpose: recognition of citizens' different interests in different parts of a city, increasing participation of citizens in public affairs, and reducing bureaucratic malfunctioning of city bodies. Urban decentralisation has been analysed with regard to German, Italian, French, British, and Swedish cities, as well as with regard to the Baltic, Middle-European and Balkan cities. There is not a single, unified European model of urban decentralisation. The tendency is to establish one level of sub-municipal institutions. Sub-municipal self-government is stronger if its bodies have its own political legitimacy gained at separate elections and its own and effective competences. If so, city governance could benefit from it a lot, particularly with regard to the quality of decisions and citizens' support.

Key words: large cities, management of large cities, urban decentralisation, local self-government, sub-municipal self-government