

Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj

Ivan Koprić*

UDK 35.071.6 (497.5)
izvorni znanstveni rad
Primljeno: 15. 1. 2002.
Prihvaćeno: 20. 1. 2002.

Kao okviri aktualne decentralizacije u Hrvatskoj naznačuju se opće karakteristike upravnih reformi u tranzicijskim zemljama, kontinentalnim zemljama Zapadne Europe i u anglosaksonskim zemljama. U Hrvatskoj je u razdoblju 1992.-2001. iskušan sustav "lokalne samouprave i uprave", u kojem su lokalne jedinice bile shvaćane uglavnom kao produžena ruka središnje vlasti i uprave. To je dovelo do niza štetnih učinaka. Promjenama Ustava iz 2000. te novim zakonom iz 2001. započelo je oblikovanje sustava "lokalne i područne (regionalne) samouprave". Nova je pravna regulacija proširila autonomiju lokalne samouprave i stvorila povoljne temelje procesa decentralizacije. Međutim, početkom 2002. politička podrška decentralizaciji slabi. Nema vizije institucionalnog ustrojstva države u dugoročnoj perspektivi, pa zbog toga ni kvalitetne strategije razvoja javne uprave. Nema promišljene politike i razradenog plana decentralizacije. Neizvjesnost u

* Dr. sc. Ivan Koprić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

pogledu upravljanja decentralizacijom može usporiti i dovesti u pitanje čitav proces, kao i njegove učinke.

Ključne riječi: lokalna samouprava - Hrvatska, upravna i politička decentralizacija, upravljanje procesom decentralizacije, upravne reforme, vizija institucionalnog razvoja države

1. Uvod

Nezadovoljstva, frustracije i cinizam stručne i opće javnosti, građana te samih lokalnih jedinica u odnosu prema tzv. sustavu lokalne samouprave i uprave, kao i pritisak iz Vijeća Europe nakon što je Hrvatska postala članom Vijeća, a naročito nakon što je ratificirala minimalni broj odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi (listopad 1997; NN-Međunarodni ugovori 14/97; dalje u tekstu: Povelja, EPLS) i nakon što je Povelja 1. veljače 1998. počela obvezivati Hrvatsku, rezultirali su prvim sustavnim kritikama (v. Koprić, 1997; Ivanišević et al., 2001¹) i prijedlozima za reformu sustava lokalne samouprave. Kritike su kulminirale 1999, naročito na savjetovanju *Javna uprava u demokratskom društvu*, kada su prezentirani i prvi prijedlozi za reformu lokalne samouprave (v. posebno Ivanišević, 1999; Koprić, 1999; Blažević, 1999).

Programom nove hrvatske Vlade s početka 2000. najavljen je "proces široke decentralizacije te jačanje lokalne i regionalne samouprave", uz značajno proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga, povećanje lokalnih prihoda, razdvajanje sustava lokalne samouprave od sustava državne uprave i druge promjene. Prvi korak u decentralizaciji predstavljale su Promjene Ustava krajem 2000. Time je pritisak prema urgentnoj potrebi usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s odredbama Povelje napokon proizveo prve stvarne rezultate.

¹ Izvještaj *Local Government in Croatia* bio je predan na objavljivanje krajem veljače 1999, ali je objavljen tek 2001. Autori izvještaja svoje su proširene verzije pojedinih dijelova izvještaja uobličene u formi članaka predali na objavljivanje u *Croatian Critical Law Review*. Članci su prihvaćeni za objavljivanje, ali do kraja 2001. nisu objavljeni zbog zastoja u izlazenju časopisa.

U procjenama i evaluacijama ključnih momenata, mogućih i stvarnih učinaka, dosega i perspektiva decentralizacije nužno je, međutim, imati u vidu puno širi sklop okolnosti. Različite okolnosti determiniraju i predstavljaju okvire procesa decentralizacije. Riječ je ponajprije o procesima koji obilježavaju javnu upravu u suvremenim zemljama, kako onima u razvijenim zemljama Zapadne Europe i Sjeverne Amerike, tako i onima u tranzicijskim, bivšim socijalističkim zemljama Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe. Pritom je od osobite važnosti okolnost da se lokalna samouprava i politička decentralizacija u suvremenim razvijenim zemljama, ali i svim zemljama članicama Vijeća Europe smatraju ne samo demokratskim političkim standardom nego i neospornim civilizacijskim dostignućem.

S obzirom na to da nove institucije ne nastaju u zrakopraznom prostoru i da razvoj ne počinje od prazne ploče, vrlo je značajan set okolnosti iz vlastite povijesti i kulture svake pojedine zemlje. Tome se pridružuje povoljnija ili manje povoljna konfiguracija prevladavajućih društvenih vrijednosti i orijentacija građana. Također, prijašnji koraci u razvoju domaćih institucija lokalne samouprave u značajnoj mjeri suodređuju pravac i mogući tempo promjena (v. i Wollmann, 2002).

Pored takvih relativno zadanih okolnosti, za uspjeh reformi iznimno su važni još neki faktori. Riječ je o potrebnoj razini stručnosti i znanja profesionalnih upravnih službenika i drugih domaćih eksperata. Od znanstvenika i eksperata očekuje se manje ili više razrađena vizija, preskriptivni model odnosno strategija razvoja lokalne samouprave, kao i diseminacija tehničko-tehnološkog znanja u suradnji s konzultantskim organizacijama. Uspjeh reformi također u velikoj mjeri ovisi o volji, intencijama, stabilnosti i potpori vladajuće političke elite.

Tek (pre)poznavanje svih tih okolnosti može omogućiti razumijevanje procesa decentralizacije, formuliranje primjerenih studija izvedivosti, realne procjene njegove uspješnosti, mogućih učinaka i ishoda, kao i uspješno upravljanje procesom decentralizacije (v. npr. i Szegvári, 2001; Proskurovska, 2001).

2. Decentralizacija u sklopu suvremenih reformi javne uprave

Reforme javne uprave odvijaju se gotovo bez prestanka, u svojevrsnim ciklusima, u kojima kumulirano nezadovoljstvo političara, javnih službenika i građana prethodnim reformama i njihovim učincima obično predstavlja polaznu osnovu za nove reforme. Reforme javne uprave obilježavaju praktički čitav razvijeni svijet, pa i suvremenu Europu (Peters, 2001: 251; Olsen i Peters, 1996: 13).

Kraj XX. stoljeća u anglosaksonskom je svijetu bio obilježen izrazitom popularnošću reformi menadžerskog tipa, kroz koje se u javnoj upravi nastojalo reafirmirati ekonomske vrijednosti, naročito ekonomičnost i efikasnost, ali sve dalje sve više, pod pritiskom javnosti, i efektivnost i kvalitetu javnih službi.

Tranzicijske su zemlje okončale razdoblje socijalizma gladne demokracije (Kimball, 1998: 1). Zbog prijašnje sveprisutne i svemoćne centralizirane države te se zemlje pouzdaju u decentralizatorske reforme i njihove demokratizacijske potencijale (v. i Vljaj, 2001: 63 i dalje; Illner, 1998). Kroz takve reforme nastoje postići demokratske političke učinke, ali i povećati kapacitet novih institucija. S pomoću bitno povećanog institucionalnog kapaciteta nadaju se riješiti nagomilane javne probleme gospodarske, socijalne i svake druge naravi.

Kontinentalne zemlje zapadne Europe najčešće se drže svojevrzne srednje linije modernizacije svoje uprave, kombinirajući elemente javnog poduzetništva s učvršćenjem lokalne samouprave, u općim okvirima nešto naglašenije uloge države i inzistiranja na njezinu ograničenju pravom (Olsen i Peters, 1996: 17-18). Njihov je pristup upravnim reformama općenito nešto tradicionalniji, oprezniji i postupniji².

² Ipak, gledajući u nešto dužoj perspektivi, kontinentalne zapadnoeuropske zemlje su nakon II. svjetskog rata prošle vrlo duboke promjene u smjeru međusobne integracije, unutarnje decentralizacije te izgradnje partnerskih odnosa s privatnim subjektima, uključivši i privatizaciju. - Šimac, 2002: 25 i dalje.

Pitanje je mogu li iskustva jednih, drugih i/ili trećih pomoći Hrvatskoj u opredjeljenju za generalnu crtu politike institucionalnog razvoja države te u opredjeljivanju za pojedina konkretna normativna rješenja.

Menadžerske reforme u anglosaksonskim zemljama jako naglašavaju ekonomske vrijednosti u javnoj upravi, ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, poduzetnost, tržišnost, i slične. Premda se nerijetko prigovara da predstavlja samo niz teorijski i konceptijski nekoherentnih mjera, govori se o pokretu "novog javnog menadžmenta" (*new public management*) kao izrazu nastojanja da se većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora uvede u javni sektor, da bi se i država na neki način podvrgla tržišnim kriterijima. Najčistiju reformu menadžerskog tipa proveo je Novi Zeland, a značajni su proponenti i Velika Britanija, Australija, Kanada i Sjedinjene Američke Države. Možda najznačajniji pritisak prema reformama javne uprave menadžerskog tipa proizvode, međutim, moćne međunarodne organizacije, najčešće one gospodarske naravi (Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, i slične).

Mjere i učinci menadžerskih reformi jesu strukturalni, personalni, metodsko-tehnološki i drugi. Prema dosadašnjem iskustvu, efekti takvih reformi mogu biti i pozitivni, ali i negativni, ili u najmanju ruku nezadovoljavajući. Općenito, oni mogu biti pozitivni ako se reforme poduzimaju zbog pragmatičnih razloga, radi pokretanja sklerotične javne uprave tradicionalnog weberovskog tipa i prilagodbe razvojnim potrebama, uz uvažavanje konkretnih okolnosti, tradicije i kulturnog identiteta zemlje. Učinci mogu biti i negativni, naročito ako su takve reforme koncipirane, pokrenute i vođene kao politički projekti. Naravno, otpori, nerazumijevanje, nedovoljno poznavanje, pa i zloupotrebe, gotovo se ne mogu izbjeći (šire o menadžerskim reformama u: Koprić i Marčetić, 2000: 44-59).

Bivše socijalističke zemlje prolaze kroz proces tranzicije, tijekom kojeg bitno i radikalno mijenjaju političke i upravne strukture, ekonomski i širi društveni sustav. Ide se u smjeru izgradnje liberalne demokracije, tržišne ekonomije i vladavine prava (*the rule of law*) (Temmes, 2000: 258). Državni se institucionalni mehanizmi ponovno

izgrađuju na temeljima drugačijima od onih u doba vladavine jedne jedine, komunističke partije. Umjesto visokocentraliziranih sustava s monopoliziranim političkim vodstvom i političkim nadzorom ekonomije ide se prema diobi vlasti, tj. relativnom organizacijskom i funkcionalnom osamostaljenju nositelja pojedinih državnih funkcija (zakonodavstvo, sudstvo, izvršna vlast), prema decentralizaciji, tj. afirmaciji autonomije lokalnih jedinica, prema slobodnijem tržištu, tj. povećanju autonomije privrednih subjekata te prema ograničenju države sustavom pravnih normi i zaštiti prava čovjeka i građana. Prema tome, afirmacija istinske demokratski utemeljene lokalne samouprave jedna je od ključnih komponenti u procesu tranzicije.

U doba zajedničke socijalističke prošlosti tranzicijskih zemalja temeljna koncepcija o ulozi lokalnih jedinica bila je marksistička koncepcija komune, koncepcija o primatu lokalnih jedinica u odnosu prema državi, prema kojoj su lokalne jedinice oblik prevladavanja ("odumiranja") države (v. *infra*). Praksa je, međutim, te jedinice pretvorila, negdje više, negdje manje, u produženu ruku središnjih državnih organa, odnosno zapravo organa komunističke partije.

Promjene koje se žele postići imaju karakter temeljitog, gotovo revolucionarnog zaokreta. Nerijetko ih se pokušava provesti odlučno i vrlo brzo. Pitanje je da li je to moguće, a ako jest, je li to dobro ili loše. Na razini organizacijskih promjena u strukturi države i promjena u sustavu pravnih normi to je uglavnom moguće. Efekte bi, međutim, trebalo promatrati i na drugim, dubljim razinama, prvenstveno na razini društvenih institucija. Trebalo bi provesti nešto temeljitiju i produbljeniju *cost-benefit* analizu. I naravno, ne bi trebalo zaboraviti da su najvažnija civilizacijska dostignuća postignuta kroz postupne, evolutivne procese (v. i Temmes, 2000: 258). Brze, temeljite i nagle organizacijske i normativne promjene mogu protresti društvo, ali one ga mogu protresti i toliko snažno da se ugrozi temeljna institucionalna struktura društva, osnovne vrijednosti i moralne zasade, uz porast socijalnopatoloških pojava (siromaštvo, ovisnosti, korupcija, kriminal) i sve izraženiju anomiju. Rane koje one izazivaju u društvenoj strukturi mogu biti preduboke da bi zacijelile, što umjesto katarze i oporavka može dovesti do produžavanja teškoća.

S druge strane, pritisak u smjeru ubrzavanja procesa tranzicije višestruk je i jak. Tranzicijske su zemlje siromašne, nedovoljno razvijene, s lošom gospodarskom strukturom, sa slomljenim privredama dodatno devastiranim uglavnom lošim modelima privatizacije prijašnjeg državnog vlasništva. Državni upravni aparati u njima su veliki preko svake mjere, skupi, neracionalni, a nerijetko i korumpirani. Opterećene su sustavima socijalnih pomoći i prava koje više ne mogu održavati, i to upravo u vremenu i okolnostima kad socijalni problemi postaju najizraženiji. U okruženju koje se globalizira ekonomski razvijena svjetska jezgra sastavljena od najbogatijih zemalja i moćnih međunarodnih ekonomskih organizacija (Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, Europska unija, itd.) snažno ih uvlači u polje svojeg gravitacijskog djelovanja. Odnosi ovisnosti i eksploatacije izraženi su do gotovo neokolonijalnih razmjera.

Tranzicijske su zemlje u takvim okolnostima vrlo ranjive: to ranjivije što su centraliziranije. Visokocentralizirane zemlje nisu u stanju brzo odgovoriti na izazove, nisu kadre adaptirati se okolnostima koje se stalno mijenjaju, nisu vične ni dorasle globaliziranim svjetskim ekonomskim procesima. Budući da i sama teorija sustava upućuje na zaključak da su kompleksnija društva s gušćom institucionalnom mrežom čiji dijelovi imaju visok stupanj autonomije sposobnija prilagoditi se, odnosno othrvati se kompleksnoj i dinamičnoj okolini, nameće se zaključak o nužnosti stvaranja što većeg broja što autonomnijih dijelova sustava, što i jest karakteristično za proces tranzicije.

Naravno, tranzicija u okruženju svijeta koji se pod utjecajem globalizacije i sam neprestano mijenja doista je nalik na pokušaj rekonstrukcije broda na otvorenom moru, a ne u sigurnosti zaštićene luke (Hesse, 1997: 124).

U procesu tranzicije temeljem dosadašnjeg iskustva mogu se uočiti određene faze. Tako Joachim Jens Hesse (1997: 122-124) razlikuje četiri faze:

a) *faza transformacije*: mijenja se stari pravni, politički, ekonomski i društveni poredak, promjene su brze i radikalne, ali grube, nedovoljno

uskladene, tako da su rezultati obično samo fragmentarni, a loši nužefekti brojni,

b) *proces konsolidacije*: rastuća politička stabilnost dopušta sustavniji pristup reformama; prvi pozitivni rezultati ostvaruju se u ekonomiji; u političkoj i upravnoj sferi mnoštvo je još neriješenih pitanja,

c) *faza modernizacije*: redefinira se uloga, opseg i institucionalna mreža javnog sektora, utvrđuju mjere za poboljšanje efikasnosti uprave uz određene nove probleme, kao što su promjena velikog postotka upravnog osoblja, odlazak kvalitetnog osoblja u privredu, teškoće i otpori u preobrazbi središnje državne uprave, i sl.,

d) *faza prilagodbe*: usvajaju se zapadnoeuropski standardi u različitim područjima, ulazi u članstvo pojedinih oblika integracije, kao što je Vijeće Europe i slični, te se provode pripreme za članstvo u Europskoj uniji.

Premda su u takvom generalnom prikazu zanemarene specifične okolnosti koje različite zemlje vode i prema nekim sasvim specifičnim ishodima i rješenjima, može se zaključiti da među njima postoji određena sličnost te da temeljni smjer razvoja ostaje isti. Temeljni orijentir tranzicijskim zemljama predstavljaju zapadnoeuropski standardi, ponajprije oni utvrđeni u formalno usvojenim međunarodnim ugovorima. No, i preko toga, tranzicijske zemlje mogu učiti³ iz iskustva različitih zapadnoeuropskih zemalja koje im nudi kako određene kroz praksu ustaljene standarde, tako i određeni katalog raznovrsnih odgovora na probleme s kojima se tranzicijske zemlje suočavaju sada, a razvijene su ih zemlje Zapadne Europe razvile vodeći se vlastitim specifičnostima (Norton, 1995). Druga razina učenja je učenje iz iskustva drugih tranzicijskih zemalja, koje su određene korake u reformama već poduzele (Temmes, 2000: 263). Uči se, naravno, iz pozitivnih iskustava, ali i iz loših iskustava drugih.

³ O brojnim pitanjima koja se otvaraju u vezi s konceptom učenja iz iskustva, kao i o ograničenjima koja stoje na putu učenju iz vlastitog prethodnog ili iz tuđeg iskustva v. Olsen i Peters, 1996.

Izvjescna mjera kritičnosti, skepse, pa i otpora brzim reformama ne mora nužno značiti nespремnost i nevoljkost, nego i promišljenu politiku koja vodi brigu o nacionalnim interesima, očuvanju kulturnog identiteta, institucionalnoj stabilnosti zajednice i sličnim faktorima.

U većini zapadnoeuropskih zemalja lokalna se samouprava afirmirala kao dio demokratske političke tradicije, čiji se nastanak ponegdje može pratiti do u razmjeno daleku, feudalnu prošlost. Razvilo se nekoliko modela, ponajprije britanski, kojemu je svojstven postupni nastanak i afirmacija lokalne samouprave, zatim centralistički francuski model te njemački model političke decentralizacije (šire u: Koprić, 1997: 498-509; Šmidovnik, 1995).

U suvremeno doba dolazi do njihove konvergencije i unifikacije određenih rješenja. Važnu ulogu u tom ujednačavanju igra Vijeće Europe, koje je u području lokalne samouprave usvojilo nekoliko konvencija, među kojima je najpoznatija i najutjecajnija, a za tranzicijske zemlje i najvažnija EPLS. Pored nje riječ je i o Okvirnoj europskoj konvenciji o prekograničnoj suradnji između područnih zajednica ili vlasti (1980), Europskoj konvenciji o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini, Europskoj povelji za regionalne ili manjinske jezike, Europskoj urbanoj povelji, Povelji o sudjelovanju mladih u životu lokalnih i regionalnih zajednica, dok se pripremaju Europska povelja o regionalnoj samoupravi, Europska konvencija za zaštitu okoline, itd.

Određena se rješenja i pored toga u praksi sve više prihvaćaju i šire kao standardna (npr. krug lokalnih poslova i slično, Koprić, 2000) te se govori o napredujućoj harmonizaciji sustava lokalne samouprave u Europi (Šmidovnik, 1995: 35-36).

Ipak, na razini čitavog državnog institucionalnog uređenja, sve se češće ideji konvergencije suprotstavlja teza da se zbog specifičnih institucionalnih, kulturnih i normativnih faktora može očekivati nastavak *specifičnih* reformskih projekata u različitim zemljama, zemljama različite tradicije i političke kulture. Za značajne kontinentalnoeuropske zemlje očekuje se nastavak oplemenjivanja tradicio-

nalne uprave weberijanskog tipa elementima javnog menadžmenta, ali uz i dalje vrlo naglašenu ulogu lokalne samouprave (Wollmann, 2002; Peters, 2001).

3. Lokalna samouprava kao demokratsko političko dostignuće i civilizacijska stečevina

Različite koncepcije o ulozi lokalnih jedinica mogu se pratiti na svojevrstnom kontinuumu od onih koje u lokalnim jedinicama vide puko oruđe u rukama središnje državne uprave do onih koje u njima vide alternativu političkom sustavu klasične države i temelj za njezino potpuno prevladavanje. Tim redom mogu se razlikovati koncepcija upravne decentralizacije, koncepcija političke decentralizacije, načelo i koncepcija supsidijarnosti i solidarnosti te marksistička koncepcija komune⁴.

Koncepcija upravne decentralizacije lokalne jedinice smatra instrumentom središnje državne vlasti i uprave. Primjenjuje se u centralistički organiziranim zemljama, kao što je na primjer Francuska. U ideološkim premisama velike Francuske građanske revolucije 1789. godine lokalna se autonomija povezuje s omrznutim feudalnim uređenjem. Smatra ju se protivnom načelu nedjeljivosti suverenosti naroda (J. J. Rousseau), kao i načelu jednakosti građana na čitavom državnom teritoriju. Zbog toga su francuske lokalne jedinice sve donedavno bile podvrgnute tutorstvu, odnosno skrbništvu središnje državne uprave. Ono je obuhvaćalo vrlo široke i intenzivne nadzorne ovlasti, koje su išle sve do mogućnosti da nadzorni organi donose opće akte umjesto lokalnog predstavničkog tijela. Također, lokalni načelnici, koji ujedno predsjedaju komunalnom vijeću, više od polovine svojeg radnog vremena radili su kao službenici središnje državne uprave. Tek od početka 1980-ih počeo je proces širenja lokalne autonomije u Francuskoj.

⁴ Pusić razlikuje koncepciju upravne decentralizacije, koncepciju političke decentralizacije i marksističku koncepciju komune (šire u: Pusić, 1985: 309-313).

Koncepcija upravne decentralizacije našla je primjenu i u tzv. teoriji razvoja zajednice (*community development*), svojedobno službenoj doktrini Organizacije ujedinjenih naroda za nerazvijene odnosno zemlje u razvoju. Smatralo se da oskudni ekonomski, ljudski, stručni i drugi resursi traže njihovo racionalno i ekonomično trošenje u okvirima centralno određenih planova, na inicijativu iz središnjih državnih organa i pod njihovim striktnim nadzorom. Središnji državni organi pozvani su da obrazuju lokalne aktiviste, da pružaju pomoć i brinu se za razvoj lokalnih jedinica.

Koncepcija političke decentralizacije polazi od ideja o specifičnosti poslova i interesa koji su kao lokalni priznati ustavom ili zakonom te o tehničkim prednostima i interesnim koristima koje se mogu postići ako se upravljanje tim poslovima povjeri organima koji su politički ovisni prvenstveno o lokalnom stanovništvu, a ne o političkoj vlasti na središnjoj razini. Državna se uprava po toj koncepciji kvalitativno razlikuje od lokalne samouprave. Lokalna samouprava izraz je i sredstvo autonomije lokalnog stanovništva i kao takva - protuteža središnjoj državnoj vlasti. Smatra ju se oblikom diobe vlasti po teritorijalnom načelu.

Lokalna samouprava ne isključuje mogućnost da središnja vlast ima svoje upravne organe ne samo na središnjoj nego i na lokalnoj razini. Gledajući samo lokalnu razinu, politička decentralizacija odnosno decentralizacija kroz samoupravu dovodi do dualizma lokalne državne uprave i lokalne samouprave, uz manje-više striktno razlikovanje te organizacijsku i personalnu odijeljenost. U krugu lokalnih poslova postoji široka autonomija koja se ogleda kroz mogućnost samostalnog proširenja kruga lokalnih poslova, pravo na autonomno političko odlučivanje i opću regulaciju, financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga iz vlastitog lokalnog proračuna, ograničenje središnjeg nadzora samo na nadzor ustavnosti i zakonitosti, itd. Ipak, kod političke decentralizacije postoji načelni i logički primat središnje vlasti, budući da upravo ona određuje granice lokalne autonomije, regulira lokalnu samoupravu, povjerava odnosno nalaže bar neki minimum poslova i ovlasti lokalnim jedinicama, određuje izvore i mogućnosti financiranja lokalnih jedinica, itd.

Od primjene koncepcije političke decentralizacije očekuju se brojne i značajne koristi. Smatra se da lokalna samouprava:

1. onemogućuje koncentraciju političke moći. Ponajprije, diobom ovlasti između središnje vlasti i jedinica na nižim razinama, kao i raspršivanjem ovlasti političkog odlučivanja među jedinicama na istoj razini gotovo se u potpunosti onemogućava koncentracija političke moći na jednom mjestu. Osim toga, s osloncem na lokalne jedinice može se izvršiti otpor i uspostaviti neki oblik ravnoteže u odnosu prema središnjoj vlasti. Građani takvim mjerama institucionalnog dizajna stječu bolje mogućnosti nadzora vlasti, u prvom redu lokalnih vlasti, ali onda, s obzirom na institucionalnu ravnotežu u centralno-lokalnim odnosima, i središnje vlasti.

2. pridonosi lokalizaciji političkih konflikata. Što se veći broj pitanja povjeri nižim razinama, to će se i veći broj političkih sukoba, logično, pojavljivati i rješavati na nižim razinama. Tamo će se kristalizirati politička stajališta, sukobi će se otvarati i rješavati, bez opterećivanja razine središnje države. Time otupljuje i oštrica tih sukoba, oni gube eruptivnu snagu koju mogu steći u visokocentraliziranim državama. U čitavoj zemlji lokalna samouprava omogućuje onim političkim akterima koji su trenutačno izgubili pozicije na razini središnje države da osvoje pozicije u lokalnim jedinicama, i tako zauzmu, izgrade odnosno bar donekle učvrste svoju političku poziciju. Takva konstelacija pridonosi društvenoj ravnoteži i institucionalnoj stabilnosti političke zajednice.

3. olakšava napetosti u međunacionalnim odnosima. Nacionalne (i druge) manjine mogu u većoj mjeri participirati u političkim tijelima na lokalnoj razini nego na središnjoj. U okviru jedinice u kojoj su više zastupljene moći će osvojiti premoćne političke pozicije i pridonijeti zaštiti i unapređenju svojih interesa. Time ujedno re-orientiraju svoju pažnju s institucija središnje države na lokalne institucije.

4. poboljšava kvalitetu javnih službi. Službenici i ustanove koji obavljaju lokalne javne službe nalaze se pod jačim nadzorom korisnika, građana, javnosti i lokalnih političkih tijela, te su manje skloni

formalističkom pristupu obavljanja službe, a više orijentirani na rezultate, efikasnost, ekonomičnost i kvalitetu službe.

5. može smanjiti ukupne javne troškove. Ako su lokalne službe i organi pod pritiskom lokalnih aktera, može se očekivati nastojanje za racionalizacijom i štedljivošću, kako u lokalnim javnim službama, tako i u svim lokalnim organima (Hermann, 1999: 7).

6. omogućava šire i intenzivnije sudjelovanje građana u političkim procesima i u upravljanju javnim poslovima. S obzirom na to da su im lokalni organi bliži i dostupniji, da je njihovo djelovanje transparentnije, informacije dostupnije, a problemi razumljiviji, moguće je postići veći stupanj participacije građana.

7. pridonosi političkoj edukaciji i odgoju građana te stvaranju demokratske političke kulture. Upravo zbog mogućnosti većeg sudjelovanja građana u lokalnim političkim procesima i u lokalnom upravljanju, građani se uče demokratskoj proceduri i grade civilnu kulturu, koja je "pluralistička kultura utemeljena na komunikaciji i uvjeravanju, kultura konsenzusa i raznolikosti, kultura koja dozvoljava promjenu, ali je i obuzdava" (Almond i Verba, 2000: 16).

8. priprema i osposobljava političare za sudjelovanje u političkim procesima na nacionalnoj razini. Političari mogu unaprijediti svoje vještine, steći uvide, informacije i znanja, kao i bolje razumijevanje javnih problema, ako svoju političku karijeru započnu s lokalne razine. To ujedno omogućava njihovu selekciju, tako da do sudjelovanja u nacionalnim političkim procesima mogu doći samo oni koji su se već pokazali vještijima, sposobnijima, moralnijima i općenito boljima na lokalnoj razini. Time se u regrutaciji nacionalnih političkih elita izbjegava prebrzo napredovanje, kakvo se dogodilo u mnogim tranzicijskim zemljama bez formiranih političara demokratskog tipa. Itd⁵.

*10. jula 2001. godine
(Smith, 1998: 86)*

⁵ Illner navodi: "Smatra se da decentralizirana vlast promovira sudjelovanje građana, odzivnija je interesima građana i sposobnija naći njima prihvatljiva rješenja, osigurava mogućnosti razvoja nove elite, predstavlja protutežu autoritarnoj državi, daje mogućnost isprobavanja novih struktura i politika, najefektivnija je i najefikasnija u osiguravanju službi potrebnih građanima, kreira osjećaj mjesta ili zajednice te predstavlja element civilnog društva ili most koji spaja civilno društvo i središnju državu" (Illner, 1998: 9). Smith navodi političku edukaciju građana i političara, sprječavanje ispada središnje vlasti i antidemokratskih tendencija centralizirane vlasti, kvalitetniju participaciju građana te jačanje legitimiteta vlasti (Smith, 1998: 86).

Da bi se koncepcija političke decentralizacije mogla realizirati, potrebni su određeni elementi za uspostavljanje autonomije lokalnih jedinica, a ponajprije:

1. lokalni politički izbori, odnosno izbori od strane lokalnog stanovništva, koji lokalnim organima daju vlastiti politički legitimitet neovisan o središnjoj vlasti; EPLS zahtijeva da to budu slobodni i neposredni izbori s tajnim glasanjem uz opće i jednako biračko pravo,
2. pravna osobnost, koja lokalnim jedinicama osigurava posebni identitet u pravnom prometu, mogućnost sklapanja pravnih poslova i vođenja pravnih sporova, stjecanje vlasništva, i slično,
3. financijska autonomija, odnosno vlastiti, dovoljno izdašni porezi i drugi izvori prihoda potrebni za financiranje lokalnih poslova i lokalnih službi, vlastita služba za prikupljanje prihoda, sloboda raspolaganja vlastitim sredstvima, i slično,
4. pravo na određeni krug vlastitih poslova, poslova u samoupravnom djelokrugu, koji prema EPLS treba obuhvaćati bitni dio ukupnih javnih poslova u nekoj zemlji,
5. pravo na samoregulaciju, odnosno pravo da putem svojih predstavničkih tijela ili neposrednim odlučivanjem građana na opći način, općim aktima reguliraju poslove iz svojeg samoupravnog djelokruga i da u tome ne budu ograničene aktima ili intervencijama državnih organa,
6. pravo na samoorganizaciju, tako da mogu samostalno određivati ustrojstvo vlastitih organa (osnivanje odbora predstavničkog tijela, osnivanje različitih povjerenstava, osnivanje vlastitih upravnih organa, određivanje njihove interne strukture, zapošljavanje vlastitih službenika, itd.),
7. pravo na suradnju s drugim lokalnim jedinicama, uključujući i lokalne jedinice u drugim zemljama,
8. odsutnost neprimjerenog utjecaja i intervencija središnjih državnih organa, zaštita od pretjeranih intervencija središnjih organa, ograničavanje središnjeg utjecaja samo na propisane slučajeve, propisani

postupak, primjerenost svrsi koja se pojedinom intervencijom želi postići, itd. (v. i Ivanišević, *Predavanja ...*).

Načelo supsidijarnosti steklo je u okviru zapadnoeuropskih integracijskih nastojanja status pravnog načela. Formulirano je u (rimskom) Ugovoru Europske zajednice, kao svojevrsna zaštita nacionalne suverenosti, ograničavajući mogućnost poduzimanja akcija organa Zajednice u korist država članica. Ono se, međutim, primjenjuje i na odnose središnje državne vlasti i subnacionalnih jedinica te na odnose među subnacionalnim jedinicama na različitim stupnjevima. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje: EPLS ili Povelja) ističe da se javne ovlasti trebaju obavljati "tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima" (čl. 4. st. 3).

Načelo supsidijarnosti još ne distribuira javne ovlasti, bar ne tehnički odnosno pravno. Ono služi kao temelj interpretacije, kriterij prosudbe i oslonac u naporima da se vertikalna razdioba javnih poslova, funkcija i službi provede dosljedno i koherentno u korist onog najnižeg stupnja na kojem su jedinice doista sposobne obavljati te funkcije. Pritom stoje na raspolaganju određene tipične pravne metode (opća klauzula i enumeracija) te velik broj prijelaznih oblika koji kombiniraju elemente jedne i druge pravne tehnike. Pitanje kapaciteta lokalnih institucija u tehničkom, stručnom i svakom drugom smislu smatra se u režimu načela supsidijarnosti i te kako relevantnim pitanjem. U suvremeno se doba, dakle, načelo supsidijarnosti smatra osloncem demokratičnosti, kvalitete u procesu odlučivanja, ali i mogućnosti kvalitetnog obavljanja javnih poslova.

Načelo supsidijarnosti, međutim, još je dublje ukorijenjeno u društvenoj kulturi europskog Zapada, štiteći u krajnjoj liniji pojedinca, njegovu autonomiju i privatnu sferu od svake intervencije javno-pravnih organa, ako je riječ o problemu koji on može riješiti bilo sam, bilo u okviru neke primarne zajednice (obitelj, susjedstvo, i sl.).

Načelo supsidijarnosti poduprto je i autoritetom Katoličke crkve koja ga je najsnažnije promovirala kroz encikliku *Quadragesimo Anno* pape Pija XI. 1931. godine. Prema toj enciklici "pogrešno je oduzeti pojedincu i povjeriti široj zajednici ono što on kao privatna osoba poduzi-

ma ili pokušava ostvariti, a također je nepravedno i vrlo štetno remećenje pravnog reda, obratiti se funkcijama i uslugama više društvene razine radi onog što mogu obaviti tijela niže društvene razine”.

Sve se više smatra da primjena načela supsidijarnosti ne znači ni samoživost nižih razina, ali ne oslobađa ni više razine od odgovornosti. Više razine osiguravaju solidarnost na širem prostoru, zadržavaju opću odgovornost za zadovoljavanje javnih interesa te su dužne pružiti pomoć i potporu nižim razinama, primarnim zajednicama odnosno pojedincima kada oni nisu u stanju obaviti određene poslove ili zadovoljiti određene potrebe ni na razini minimalnih standarda.

Primijenjeno u kontekstu decentralizacije načelo supsidijarnosti ističe, dakle, pomalo različito od koncepcije političke decentralizacije, primat pojedinca i nižih razina te njihovu autonomiju u odnosu prema svakoj višoj razini. Istodobno, ono svaku višu razinu čini odgovornom za osposobljavanje nižih razina za autonomiju, kao i za stanje svih i svakoga na svojem području.

Marksistička koncepcija komune najradikalnija je koncepcija o ulozi lokalnih jedinica. Ona ne samo da naglašava primat lokalnih političkih zajednica nego u njima vidi sredstvo i mogućnost “odumiranja države”, tj. prevladavanje političkih sustava tipa države. Glavnu ulogu u takvom alternativnom političkom sustavu imale bi lokalne političke zajednice, komune. Politički bi se sustav gradio odozdo, na delegatskom načelu, tako da bi središnja tijela bila sastavljena od predstavnika temeljnih lokalnih jedinica, komuna.

U marksističkoj se koncepciji stapaju realne konstatacije veće dostupnosti lokalnih političkih tijela političkom utjecaju građana te veće dostupnosti javnih službi korisnicima s pomalo naivnim, nerealnim i ne baš uvijek benignim pretpostavkama o dometima, mogućnostima i realnim efektima neposredne demokracije i mogućnostima pojednostavljanja lokalnih javnih službi i upravnih problema do razine da ih može obavljati svatko. Premda se njezini autori pozivaju na iskustva Pariške komune 1871. i Oktobarske revolucije 1917, ona su i sama po sebi bila ograničena i nedovoljno jednoznačna da bi mogla

poslužiti empirijskoj verifikaciji temeljnih pretpostavki komunalne koncepcije.

Glavni katalizator i temeljno normativno uporište harmonizacije lokalne samouprave u zapadnoeuropskoj jezgri te procesa decentralizacije u gravitirajućoj periferiji zemalja Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe u suvremeno doba predstavlja EPLS. Povelja kombinira elemente koncepcije političke decentralizacije s načelom supsidijarnosti. Kao međunarodni ugovor koji ratifikacijom stječe nadzakonsku pravnu snagu, ona obvezuje sada već 34 zemlje Vijeća Europe (koje je inače na neki način prva stepenica prilikom uključivanja u europske integrativne sklopove). Hrvatska je prilikom prihvaćanja ratificirala minimalni broj odredbi, a ne cijelu Povelju. Nije ratificirala neke vrlo značajne odredbe, među kojima ni načelo supsidijarnosti. Ipak, to znači da je u trenutku ratifikacije u najmanju ruku pristala bar uz blažu koncepciju, koncepciju političke decentralizacije.

Na kraju, za razmatranje koncepcijskih temelja lokalne samouprave vrijedi napomenuti da je opredjeljenje za lokalnu samoupravu nesumnjivo političko pitanje i znači opredjeljenje za demokratske političke vrijednosti (Vlaj, 2001: 16; Virant, 1998: 162). No, još je važnije napomenuti da je ono i civilizacijsko pitanje, jer lokalna samouprava u suvremenoj Europi, ali sve više i u čitavom svijetu predstavlja civilizacijsku stečevinu, neupitno civilizacijsko dostignuće. Utoliko je i manevarsko polje bilo koje vladajuće političke garniture faktički značajno suženo, a mogućnosti arbitrarnih intervencija svedene na minimalnu mjeru zbog pogubnih političkih posljedica na duži rok.

4. Recentna iskustva s lokalnom samoupravom u Hrvatskoj

4.1. *Koncepcija na kojoj je bio izgrađen "sustav lokalne samouprave i uprave"*

U sklopu osamostaljenja i demokratske preobrazbe Hrvatske početkom 1990-ih pokušalo se reafirmirati i lokalnu samoupravu. Premda

su određeni pozitivni efekti postignuti, taj bi se pokušaj teško moglo ocijeniti visokom ocjenom.

Premda je prvi put spomenuta još u Ustavu iz 1990. godine, sintagma "lokalna samouprava i uprava" punom je snagom lansirana u reformi lokalne samouprave 1992/93. U odredbama članaka 128-131. Ustav je pokazao izvjesnu mjeru korektnosti u razlikovanju između lokalne samouprave i lokalne državne uprave. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz prosinca 1992. godine, međutim, regulirajući pod naslovom lokalne samouprave i uprave zapravo samo materiju lokalne samouprave, najzaslužniji je za široku upotrebu te jezične kovanice, za zamagljivanje temeljnih pojmova te za posvemašnju konceptualnu konfuziju u pogledu naravi i uloge lokalne samouprave, koji se ne može iskorijeniti niti nakon korekcije ustavnih i zakonskih termina. Koliko god se i zakonopisca i zakonodavca može pokušavati opravdati aljkavošću i slučajnostima koje su uobičajene u zakonodavnoj proceduri, ovdje je riječ o tako temeljnim i krucijalnim pojmovima da se teza o slučajnoj pogrešci ne može i ne smije prihvatiti. Da se koncepcija tadašnjeg zakonodavca ipak značajno razlikovala od koncepcije o lokalnoj samoupravi koja je raširena u zapadno-europskom krugu zemalja, pokazalo se puno jasnije u mnogim kasnijim konkretnim okolnostima, dokumentima i zbivanjima⁶.

Sama kovanica "lokalna samouprava i uprava" bila je očito dovoljno prijemčiva i pitka da ju se nakon nekoliko godina počelo izgovarati i koristiti gotovo kao neku vrstu poštalice, kao "dobar dan, kako ste?". Koji su mogući razlozi tome? Ponajprije, formulacija je dovoljno maglovita, na neki način oslobađa od odgovornosti za jasno izražava-

⁶ Teza o pogrešnosti, tehničkoj štetnosti, pa valjda i političkoj neprihvatljivosti kvalitativnog razlikovanja državne uprave i lokalne samouprave pokušava se braniti različitim razlozima, sistemskima, tradicijskima, nacionalno-političkim, itd., ističući da državna uprava i lokalna samouprava moraju postizati usklađene efekte i pridonositi dobrim rezultatima teritorijalnog upravnog sustava države kao cjeline. U tom smislu ilustrativna je tvrdnja da "lokalna samouprava i državna uprava samo su načinima kroz kakve se očituje vršenje javne, dotično političke vlasti i, u konačnici, jedinstvo nacije" (Babac, 2001: 254). Koliko nalik na svaku autoritarnu ideologiju jedinstva (svih) vlasti, pa i onu zastupanu dugo vremena u Hrvatskoj (i prije i nakon 1990)! (V. i Illner, 1998: 12.)

vanje, i tako postaje vrlo pogodna za široku kolokvijalnu upotrebu. No, s gledišta zakonodavca i vlasti općenito riječ je o dubljim, konceptualnim, političkim i stručno-tehničkim, a možda i psihološkim, pa i socijalnopsihološkim razlozima.

Politički, reformom 1992/93. željelo se slomiti središta moći u dotadašnjim velikim, jakim i zatvorenim općinama. Osim što je to na neki način prirodni, odnosno sustavski (nagonski?) interes središnje vlasti, time se nastojalo eliminirati, u najvećoj mogućoj mjeri, mogućnost da druge političke i nacionalne snage zauzmu ta središta moći i pruže značajniji otpor središnjoj državnoj vlasti. Premda okolnosti početkom 1990-ih doista nisu bile pogodne za razvoj takve demokratske institucije kao što je lokalna samouprava, ne treba zaboraviti da se okolnostima može pokušati opravdati gotovo sve, svaki mogući izbor. U pozadini su ipak bili sasvim određeni politički interesi, političke nakane i jasna politička vizija.

Reforma sustava lokalne samouprave 1992/93. bila je zasnovana na jednoj tehničkoj i stručno netočnoj, mehanicističkoj pretpostavci, pretpostavci da se u odnosu između državne uprave i lokalne samouprave radi o "igri s nultim ishodom" (*zero sum game*), tj. pretpostavci da se jačanje središnje državne vlasti i uprave može postići jedino tako da se značajno oslabi lokalna samouprava⁷. Umjesto suradnje središnje vlasti i lokalnih samoupravnih jedinica, koja bi mogla pridonijeti povećanju ukupnog društvenog kapaciteta za rješavanje javnih problema i obavljanje javnih poslova, kao i izgradnji demokratskog političkog poretka, izabrana je dominacija središnje vlasti nad lokalnom razinom.

U temeljima takvog izbora krile su se i neke okolnosti psihološke naravi. Prva od njih ticala se notornog, hiperizraženog i krajnje zaostalog paternalističkog nepovjerenja tada vladajuće garniture prema

⁷ Mišljenje o pogrešnosti takvog poimanja odnosa središnje vlasti i lokalne samouprave zastupa i Norton. V. Norton, 1994: 55. Tako na primjeru Švicarske obrazlaže i Klöti (1996: 281).

svim ostalim građanima. Građani su smatrani nedobronamjernima prema središnjoj vlasti, kapcioznima, odnosno u blažoj verziji nesposobnima da se bave i brinu kako o temeljnim državnim problemima i interesima, tako i o važnim lokalnim pitanjima.

Iza toga je, međutim, stajao i svojevrsni šire rasprostranjeni strah od lokalne samouprave, od lokalne autonomije i slobode. On bi mogao biti odraz strahova ugrađenih u nacionalni mentalitet, ponajprije straha od pojedinačne slobode. Sloboda doista nudi šanse, ali i opterećuje, jer zahtijeva pojedinačno postignuće, znanje, sposobnost, odlučnost, hrabrost i odgovornost. S druge strane, tu je i strah jednog malog naroda iz europske periferije kojim se povijest puno puta tragično poigrala, strah od gubitka tek nastajućeg i nevoljko priznatog identiteta, strah od nestajanja, utapanja u dubokom moru globaliziranog svijeta. Sve u svemu, možda je u pitanju, pored ostaloga, i dublja, gotovo egzistencijalna nesigurnost jednog malog naroda u okolnostima koje toj nesigurnosti nesumnjivo daju realnog temelja. Svi ti razlozi uvjetovali su izbor koncepcije o ulozi lokalnih jedinica.

Hrvatsko zakonodavstvo, naročito Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine, pokušavalo je kombinirati elemente koncepcije upravne decentralizacije s elementima koncepcije političke decentralizacije. U tom se smislu i upotreba termina "lokalna samouprava i uprava" čini gotovo iskrenim priznanjem tadašnjeg zakonodavca o izabranom koncepcijskom temelju. Problem je, međutim, u tome da su u hrvatskom sustavu elementi utemeljeni na koncepciji upravne decentralizacije bili vrlo brojni te su odnijeli prevagu nad elementima lokalne samouprave. Glavni problematični elementi sustava bili su sljedeći:

- uski krug samoupravnih poslova, uz primjenu krute metode enumeracije u njihovu određivanju, s nejasnim razgraničenjem samoupravnog i prenesenog djelokruga,
- preklapanje nadležnosti različitih razina, odobrenja i suglasnosti državnih upravnih organa na odluke lokalnih tijela i posljedična hijerarhičnost u teritorijalnom upravnom sustavu,
- upravni nadzor nad prenesenim djelokrugom koji je bio kalibriran kao striktni hijerarhijski nadzor,

- personalno povezivanje sustava lokalne samouprave sa sustavom državne vlasti i uprave putem institucije župana koji je faktički bio prvenstveno predstavnik državne vlasti na teritoriju županije, a tek onda, sekundarno, i lokalni izvršni funkcionar,
- županije kao prvenstveno jedinice lokalne uprave, a tek onda jedinice lokalne samouprave,
- slabi financijski kapacitet lokalnih jedinica i njihova financijska ovisnost o državi, a u slučaju Grada Zagreba financijsko iskorištavanje od strane središnje države,
- izraženi elementi faktički načelničkog uređenja u lokalnim sustavima upravljanja,
- rascjepkanost i fragmentiranost teritorijalne strukture, strukture lokalnih jedinica, itd.

Takvim elementima sustava pridružio se i specifični način funkcioniranja čitavog sustava, kao i određena politika koju su središnji državni organi vodili u pogledu lokalnih jedinica. Ponajprije, čitav teritorijalni politički i upravni sustav države bio je koordiniran politički od jedne te iste vladajuće političke stranke, osim u pogledu rijetkih iznimki u pojedinim lokalnim jedinicama čiji je otpor bio gotovo nemoguć ili značajno oslabljen. HDZ je nakon lokalnih izbora 1997. imao vlast u 85% županija te u Gradu Zagrebu, u oko 60% gradova te u oko 70% općina (Ivanišević et al., 2001: 192-197)⁸. Dominacija jedne te iste političke stranke znatno je pridonijela učvršćenju sustava i njegovom centralističkom i hijerarhijskom funkcioniranju nalik onome režima partije i države (Pusić, 1997: 70-71).

Pored toga, lokalna je samouprava bila prepuštena sama sebi i svojim oskudnim i nedovoljnim materijalnim, financijskim, stručnim i drugim potencijalima. Bila je stvorena konfliktna atmosfera u kojoj je suradnja bila otežana ili čak nemoguća. Odnos nadzornih organa prema lokalnim jedinicama bio je nejednak, ovisno o konstelaciji političkih odnosa na lokalnoj razini. Međunarodna suradnja lokalnih jedinica se destimulirala. Itd.

⁸ Ako se takvo stanje ponekad tumači kao značajan napredak u demokratizaciji (Pusić, V., 1998: 120), jasnije je kakvo je stanje bilo prije toga.

Sve je to omogućilo središnjoj vlasti da ograniči, nadjača i disciplinira lokalnu samoupravu, svodeći ju na tek nešto malo više od demokratskog ukrasa bez stvarnog sadržaja. U jedinicama u kojima je na vlasti bila ista stranka kao i na središnjoj razini tolerirala se neodgovornost, pretjerano zaduživanje, financijski marifetluci, a nadzorni organi nisu reagirali po načelu zakonitosti, nego (političkog) oportuniteta. Prema takvoj "lokalnoj samoupravi" građani su razvili cinizam i nepovjerenje. Smatrali su ju odgovornom, a nesposobnom, te postali uvelike neza-interesirani.

4.2. Elementi i funkcioniranje "sustava lokalne samouprave i uprave" 1992-2001.

Mnogobrojni elementi sustava mogu se pratiti kroz pojedine komponente, od teritorijalne strukture, preko lokalnih funkcija i sustava upravljanja u lokalnim jedinicama, do centralno-lokalnih odnosa i financiranja lokalne samouprave⁹.

4.2.1. Teritorijalna struktura

- velik broj lokalnih jedinica, u većini sa slabim ekonomsko-financijskim, stručnim, profesionalnim i drugim kapacitetom za rješavanje lokalnih problema i obavljanje lokalnih javnih službi, što je dovelo do njihove ovisnosti o dotacijama, centralizacije, politizacije, fragmentiranosti i konfliktne atmosfere u teritorijalnom upravnom sustavu,

- vrlo izražen trend usitnjavanja teritorijalne strukture (veći broj sve manjih jedinica) (porast broja lokalnih jedinica ukupno više od 12%; u kategoriji gradova 81% - inflacija gradova, zbog nepostojanja,

⁹ Radi preglednosti navode se u natuknicama.

nepridržavanja odnosno ekstenzivnog tumačenja zakonskih kriterija) (Ivanišević, 2000),

- nepridržavanje kriterija za formiranje županija, zbog čega je formiran, u odnosu prema stvarnim okolnostima, prevelik broj županija (tako i Babac, 2001: 241), s nizom daljnjih nepovoljnih učinaka (o njima šire u: Koprić, 2001),

- velike razlike u veličini lokalnih jedinica iste razine i istog tipa (Ivanišević, 2000),

- blaga ili čak samo formalna politipska struktura temeljnih lokalnih jedinica (općine i gradovi; slabo izražene razlike u krugu poslova, tijelima i načinu njihova izbora, nadzoru nad njima, izvorima prihoda, itd.),

- centralistički skrojeno stupnjevanje (prvi stupanj s općinama i gradovima kao temeljnim jedinicama i drugi stupanj sa županijama koje djeluju prvenstveno kao jedinice državne uprave na lokalnoj razini, a tek sekundarno i kao jedinice lokalne samouprave drugog stupnja) (Koprić, 2001),

- lutanja i neadekvatna rješenja za položaj Zagreba, uz znatno ograničenje njegove unutarnje samouprave i autonomije prema središnjoj državnoj vlasti (Ivanišević, 2000),

- nejasna i vrlo slaba uloga oblika mjesne samouprave (oduzimanje pravne osobnosti, imovine, službenika, itd.).

4.2.2. Lokalni poslovi

- skućeni samoupravni djelokrug, pravno-tehnički vrlo loše određen Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave iz 1993. kao i brojnim posebnim zakonima nakon toga,

- primjena metode enumeracije pri određivanju samoupravnog djelokruga općina i županija (metoda opće klauzule nije usvojena niti nakon ratifikacije i stupanja na snagu Povelje, te je u tome Zakon ostao neusklađen i nakon novele iz 1999),

- primjena metode opće klauzule kod gradova; normativno-tehnički i stručno nejasne formulacije zakona prouzročile su bojažljivost gradova da prošire svoj djelokrug,
- samoupravni djelokrug županija po zamisli Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. uglavnom je bio sveden na usklađivanje djelovanja lokalnih jedinica prvog stupnja (gotovo poput nekadašnjih zajednica općina),
- naglasak na obligatornom, naloženom samoupravnom djelokrugu, uz ograničene mogućnosti samostalnog određivanja fakultativnog djelokruga od strane samih lokalnih samoupravnih jedinica, što je financijski opterećivalo naročito jedinice sa slabijim ekonomsko-financijskim kapacitetom i činilo sve akutnijim pitanje opravdanosti njihova osnivanja,
- jednake obveze nametale su se različitim tipovima lokalnih jedinica, kao i lokalnim jedinicama s različitim geografskim i gospodarskim uvjetima,
- poslovi koji se komparativno smatraju lokalnima u Hrvatskoj ili nisu bili predviđeni kao lokalni ili su posebnim zakonom izuzeti iz kruga lokalnih samoupravnih poslova (npr. socijalna skrb i pomoć, obrazovanje, kultura, primarna zdravstvena zaštita, stambena politika, promocija i poticanje lokalnog gospodarstva i zapošljavanja, vatrogastvo i civilna zaštita, itd.),
- i u tako usko određenom krugu lokalnih poslova ovlasti lokalnih jedinica najčešće nisu bile potpune i cjelovite, nego je dolazilo do preklapanja nadležnosti, propisivala se obveza pribavljanja mišljenja, prijedloga i suglasnosti državnih upravnih organa i sl.,
- razgraničenje samoupravnog i prenesenog djelokruga ne samo da je bilo nejasno nego se praktički i nije moglo provesti,
- postojala je razgranata mreža područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija, županijskih ureda i njihovih ispostava za obavljanje čak i onih poslova koje uobičajeno (komparativno) obavljaju lokalne jedinice u prenesenom djelokrugu,
- međusobna suradnja hrvatskih lokalnih jedinica nije se ni na koji način stimulirala, dok se prekogranična suradnja čak i destimulirala (šire o problematici lokalnih poslova u: Koprić, 1997; Koprić, 2000; Ivanišević et al., 2001).

4.2.3. Sustav upravljanja

- izborni sustav za izbor članova lokalnih predstavničkih tijela mijenjao se za svake lokalne izbore, prema potrebama i procjenama vladajuće stranke,
- mješoviti izborni sustav, u kojem je udio proporcionalnog načela razdiobe mandata rastao ($1/2 =$ do 1995, $2/3 =$ 1995-1996, $3/4 =$ 1996-2001),
- visoke prohibitivne klauzule za koalicije destimulirale su koaliranje na lokalnoj razini i bile usmjerene na usitnjavanje biračkog tijela,
- manja vrijednost glasa pojedinog građanina u gradovima nego u općinama, tj. preferiralo se ruralno nauštrb urbanog stanovništva, čime se pogodovalo vladajućoj stranci,
- pretjerana politizacija vodstva lokalne jedinice, bez mogućnosti angažmana menadžera, uz dijeljenje pozicija prema političkim kriterijima (vrlo je često uključivalo čak i pročelnike upravnih odjela, vrlo malih upravnih tijela lokalnih samoupravnih jedinica),
- velika poglavarstva čiji članovi nisu trebali biti podvrgnuti izbornoj provjeri, omogućila su zaobilazanje na izborima izražene volje građana,
- glavni izvršni funkcionari ("nositelji izvršne vlasti" - općinski načelnik, gradonačelnik, župan) predstavljali su moćne figure koje su svoje političke poteze i odgovornost nerijetko prikrivale kolektivnim odlukama poglavarstva i/ili vijeća,
- neregulirani status lokalnih službenika, zanemariv stupanj njihova sindikalnog organiziranja, politizacija lokalne administracije i samovolja lokalnih dužnosnika, širenje autoritarne upravne kulture, potpuna nebriga o njihovom stručnom profilu, obrazovanju, re-educaciji i stručnom usavršavanju, itd. (šire u: Ivanišević et al., 2001; Koprić, 2000a; Omejec, 2000; Marčetić, 2000; Koprić et al., 2001).

4.2.4. Centralno-lokalni odnosi

- vrlo izražen nadzor u obavljanju poslova prenesenog djelokruga - tzv. upravni nadzor koji je puno sličniji hijerarhijskom nadzoru nego

uobičajenom i Poveljom predviđenom nadzoru svrsishodnosti, jer uključuje čak i mogućnost da središnji organi razrješavaju lokalne izvršne funkcionare izabrane od lokalnih predstavničkih tijela,

- povezanost sa sustavom državne uprave uključivši i personalnu povezanost kroz instituciju župana (kao državnog dužnosnika i predstavnika državne vlasti u županiji s povjerenjem Vlade i predsjednika Republike), ali ne na ravnopravnim osnovama, nego na temelju dominacije državne uprave i vlasti nad lokalnom samoupravom (Koprić, 2001),

- hipertrofiranost državne uprave na lokalnoj razini (županijski uredi i ispostave, područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija najčešće u dva stupnja), djelomično i kao posljedica prevelikog broja županija, pa i gradova, ostavlja vrlo malo faktičnog prostora lokalnoj autonomiji i samoupravi (Koprić, 2000),

- nepostojanje institucije koja bi se na stručnim osnovama bavila prikupljanjem i stručnom obradom podataka o lokalnoj samoupravi, pružanjem stručnih usluga i pomoći lokalnim jedinicama, davanjem preporuka za razvoj sustava lokalne samouprave, zaštitom prava na lokalnu samoupravu, osposobljavanjem i usavršavanjem lokalnih vijećnika, članova poglavarstva i službenika za analizu politika, koncipiranje, planiranje i provedbu lokalnih javnih programa, i sličnim poslovima.

4.2.5. Lokalne financije

- lokalna je samouprava u razdoblju od 1994. do 1998. godine u bruto društvenom proizvodu participirala sa 3,88%, 4,44%, 5,71%, 6,23% odnosno 6,93%, u ukupnoj javnoj potrošnji sa 8,8%, 9,1%, 11,2%, 12,4% i 12,4%, a u proračunskoj potrošnji sa 12,8%, 13,4%, 17,3%, 17,7% i 17,7% (Ivanišević et al., 2001; Šimović, 1999; Šimović, 2000),
- namjene i visina izdvajanja za njih nerijetko se određuju propisima središnjih državnih organa,
- lokalne jedinice najčešće nemaju vlastitu službu za prikupljanje prihoda, nego oko 90% njih poslove prikupljanja prihoda na temelju

naplatnog pravnog posla povjerava Poreznoj upravi Ministarstva financija.

Sve u svemu, usprkos relativno solidnim ustavnim temeljima, tzv. sustav lokalne samouprave i uprave iskazao je tijekom gotovo punog desetljeća niz negativnih učinaka. To su etatizacija, odnosno preuzimanje svih vitalnih poslova iz područja lokalne samouprave od strane središnje državne vlasti i uprave, centralizacija i hijerarhizacija, pretjerana politizacija i autoritarnost, bujanje državne administracije na razini županija, usiljena historičnost odnosno pokušaj oponašanja nekih povijesnih rješenja neprimjerenih suvremenim uvjetima, smanjivanje ukupnog društvenog institucionalnog kapaciteta rješavanja javnih problema, itd. (v. i Koprić, 2001a: 1285-1287).

5. Decentralizacija u Hrvatskoj 2000-2002.

Prvi korak u decentralizaciji predstavljale su Promjene Ustava krajem 2000. U njima se reguliraju mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava, a svim je građanima zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice regionalne samouprave - županije.

Prema Ustavu, državna vlast u Hrvatskoj ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (dioba vlasti po teritorijalnom načelu). Prihvaća se načelo supsidijarnosti, tako da će prilikom određivanja poslova iz samoupravnog djelokruga prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima, kao i načelo solidarnosti, tako da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave.

Ustav garantira određena područja odnosno skupine poslova kao realni supstrat prava građana na lokalnu i regionalnu samoupravu¹⁰.

¹⁰ Općinama i gradovima zajamčeni su poslovi iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Županijama se garantiraju poslovi od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslovi koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Proklamira se i načelo razmjernosti lokalnog samoupravnog djelokruga i lokalnih prihoda. Zaštita prava građana pred tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i zaštita prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu pred tijelima državne vlasti predviđa se u okviru institucije pučkog pravobranitelja.

Početak travnja 2001. usvojeni su Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izvršeno je izvjesno preciziranje kriterija za formiranje lokalnih i regionalnih jedinica, s tim da se za gradove ispod 10.000 stanovnika iz nekih odredaba vidi da ih se smatra iznimkom. Zakonom je relativno detaljno regulirana međusobna suradnja hrvatskih lokalnih jedinica na fakultativnoj osnovi, uz predlaganje mogućih institucionalnih i organizacijskih oblika (zajednička tijela, zajednički upravni odjel ili služba, zajedničko trgovačko društvo, itd.). Suradnja s jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država regulirana je relativno korektno, uz izvjesno ublažavanje strogosti nadzora u odnosu prema prijašnjem stanju, ali i nepotrebne nespretnosti u regulaciji nadzora zakonitosti odluke i sporazuma o suradnji.

Zakon se opredijelio za metodu opće klauzule u određivanju samoupravnog djelokruga svih jedinica, s tim da formulacija za županije nije sasvim precizna. Predviđa se konkretnim zakonima izvršiti razlikovanje obligatornog i fakultativnog samoupravnog djelokruga. Gradovi s preko 30.000 stanovnika ovlašteni su za svoje područje obavljati gotovo sve poslove iz samoupravnog djelokruga županija, a bilo koja jedinica lokalne samouprave može tražiti da za svoje područje obavi određene poslove iz samoupravnog djelokruga županija, ali joj za to treba suglasnost tijela središnje državne uprave nadležnog za lokalnu i regionalnu samoupravu.

Preneseni djelokrug financirao bi se iz državnog proračuna, u obavljanju poslova prenesenog djelokruga lokalnim bi se jedinicama mogle davati naredbe, a sankcija ako se ne postupa po naredbama bila bi (samo) oduzimanje ovlasti za obavljanje prenijetih poslova državne

uprave. Riječ je o značajnom smanjenju hijerarhičnosti u odnosu središnje vlasti i uprave i lokalnih jedinica.

Zakonom je predviđeno smanjenje broja članova predstavničkih tijela i poglavarstva, uz određivanje okvirnog broja po kategorijama lokalnih jedinica, čime je broj mjesta za lokalne stranačke aktiviste i druge lokalne političare značajno smanjen. Prema izvornom zakonskom tekstu profesionalizirati bi se mogli samo načelnici, župan i njihovi zamjenici, ali je tzv. Vjerodostojnim tumačenjem Zakona krug osoba koje mogu biti plaćene iz lokalnih proračuna značajno proširen i odnosi se na sve članove poglavarstva. Načelnici i župan birali bi se, po tekstu Zakona, iz reda članova predstavničkog tijela, a ostali članovi u pravilu iz reda članova predstavničkog tijela. I tu je navedeno tumačenje sadržajno izmijenilo Zakon, predviđevši da se čak i svi članovi poglavarstva mogu birati izvan reda članova predstavničkih tijela. U općinama i gradovima do 3.000 stanovnika po Zakonu nema poglavarstva, tako da njegove funkcije obavlja vijeće, a funkcije općinskog načelnika - predsjednik vijeća. U tom slučaju za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osniva se jedinstveni upravni odjel. U općinama i gradovima od 3.001 do 10.000 stanovnika samo predstavničko tijelo statutom može predvidjeti da se ne osnuje poglavarstvo i da se funkcionira s racionalnijom strukturom. Župan je isključivo lokalni dužnosnik, izabran od županijske skupštine.

Oblici mjesne samouprave (mjesni odbori, gradski kotarevi i gradske četvrti) dobili su pravnu osobnost. Predviđeno je da se osnivaju statutom jedinice lokalne samouprave. Njihovo vijeće bira se neposredno tajnim glasanjem, po izbornim pravilima koja važe za članove lokalnih predstavničkih tijela, čime će oni dobiti vlastiti neovisni politički legitimitet. Pitanje je samo nije li riječ o tako malim i građanima bliskim formama u kojima politički legitimitet uopće i ne igra nekakvu ulogu.

I državni nadzor zakonitosti općih akata reguliran je relativno korektno, mada s upravnopravnog stajališta prilično nespretno. Vlada nema prostora slobodne odluke prilikom raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela, broj razloga za raspuštanje je povećan, ali su neki od njih precizirani.

Zakonom se najavljuje mogućnost preuzimanja dijela državnih službenika i namještenika županijskih ureda. Do donošenja zakona koji bi regulirao rad lokalnih službenika i namještenika na njih su se na odgovarajući način trebale primjenjivati odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01). Za pročelnike je predviđeno da budu imenovani na temelju javnog natječaja. Zakon o lokalnim službenicima i namještenicima koji bi napokon regulirao status lokalnog osoblja, omogućio im veću pravnu sigurnost, ujednačenje položaja u svim lokalnim jedinicama te otvorio mogućnost stvaranja profesionalnije i o politici neovisnije administracije, premda je već duže pripremljen, još uvijek nije ušao u formalnu proceduru (šire u: Koprić et al., 2001).

Lokalni izbori po pravilima utvrđenima novim zakonom održani su 20. svibnja 2001. Usvajanje novog izbornog zakona za lokalne izbore prouzročilo je niz prijepora u političkoj i stručnoj javnosti. Umjesto dotadašnjeg mješovitog sustava, u kojem se četvrtina članova vijeća birala većinskim sustavom po izbornim jedinicama, a tri četvrtine sa stranačkih ili nezavisnih lista kandidata po proporcionalnom sustavu, prihvaćen je čisti proporcionalni sustav. To znači da se građani odlučuju između prijavljenih lista kandidata, a mandati u vijeću dijele u načelu proporcionalno broju glasova koje je dobila pojedina lista, prema D'Hondtovoj metodi¹¹. Prag za ulazak u vijeće je 5% glasova, bez obzira na to je li riječ o pojedinačnoj ili koalicijskoj listi.

Takvom se sustavu prigovara da depersonalizira izbore i omogućuje stranačko discipliniranje i svojih (stranačkih) kandidata, a na neki način i biračkog tijela. Ne treba ipak zanemariti činjenicu da je dosadašnji mješoviti sustav bio kompliciraniji i skuplji, a nije bitno pridonio personalizaciji lokalnih izbora. Dapače, omogućavao je da se u izbornim jedinicama, koje su vrlo često bile skrojene po potrebama vladajuće stranke, kandidati izaberu s vrlo malim brojem glasova. Ako se, naime, u istoj jedinici prijavilo više kandidata, moglo

¹¹ O stvarnim efektima zakonom propisanog postupka preračunavanja glasova u mandate i spornim slučajevima koje je imao prilike rješavati Ustavni sud v. Kasapović, 2001.

se pobijediti i sa, na primjer, samo 20% glasova. Tako je i analiza prijevremenih izbora 2000. u Vrbovcu pokazala da su neke stranke dobile puno više mjesta u vijeću nego bi im pripadalo prema broju dobivenih glasova, a druge puno manje (Omejec, 2000). Prigovor da proporcionalni sustav depersonalizira lokalne izbore teško može stajati apsolutno, naročito ako se uzme u obzir činjenica da je većina hrvatskih lokalnih jedinica mala i da se ljudi u njima poprilično dobro poznaju.

Na kraju, sve poteškoće u formiranju i funkcioniranju lokalnih izvršnih organa, odnosno lokalnih političkih vodstava, pokazale su da lokalni političari imaju mnogo toga naučiti o vođenju svojih lokalnih jedinica, da ključni interesi lokalnih jedinica zapravo još uvijek nisu utvrđeni, da je demokratska politička kultura tek u zamecima, ali i da politika (na lokalnoj razini) još uvijek nije postulirana kao djelatnost koja se može obavljati u javnom interesu i prema etičkim načelima.

Od 1. srpnja 2001. došlo je do promjena u sustavu lokalnih financija, izmijenjen je Zakon o sustavu državne uprave te su novelirani zakoni o osnovnom i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvenom osiguranju. Tijekom srpnja donesen je i nov Zakon o Gradu Zagrebu.

Tim je izmjenama nešto proširen financijski kapacitet lokalnih jedinica, ostvarene su neke pretpostavke za afirmaciju autonomije ustanova u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi, neki su poslovi, ali i financijski i organizacijski tereti prepušteni lokalnim i regionalnim jedinicama. Čini se da, s jedne strane, lokalne jedinice nisu zadovoljne širinom autonomije odlučivanja i financijske autonomije, a da se središnja vlast, s druge strane, nije odlučila na pravu decentralizaciju ovlasti odlučivanja, nego samo na opreznu i reduciranu decentralizaciju izvršavanja nekih poslova u navedenim javnim službama.

Državna se uprava na razinama ispod središnje nastoji racionalizirati redukcijom broja tijela državne uprave na razini županija, tako da je u svakoj županiji umjesto prijašnjih 8 do 10 odnosno 7 do 9 županijskih ureda osnovan samo jedan ured državne uprave. Njegova predstojnika, koji ima samo uobičajene ovlasti nadzora zakonitosti

lokalne samouprave, imenuje Vlada na temelju javnog natječaja. Smanjenje broja županijskih ureda trebalo bi poslužiti i kao osnova za smanjenje broja državnih službenika u uredima državne uprave.

Pred kraj 2001. i početkom 2002. može se primijetiti usporavanje decentralizacije. Nedovoljno odlučni, nesigurni koraci koji su poduzeti od sredine 2001. kao da su proizveli previše otpora s jedne i previše skepse s druge strane. Umjesto političke, čini se da je na djelu više upravna decentralizacija. Politička potpora kao da je istopljena, a značajnijih prijedloga ili vizije daljnjeg tijeka decentralizacije nema.

6. Perspektive decentralizacije u Hrvatskoj

Hrvatska je u proces tranzicije ušla s određenim prednostima pred drugim tranzicijskim zemljama. Potkraj 1980-ih politički sustav u Hrvatskoj nije bio tako rigidan kao u zemljama Istočne Europe, bar ne u pogledu ekonomskih pitanja. Privredni sustav nije se oslanjao na potpunu autarkičnu zatvorenost, pokušavao je eksperimentirati s tržišnim načelima i načinima poslovanja te je poznao određene, formalno čak jako naglašene elemente industrijske demokracije u formi radničkog samoupravljanja. Prvi višestranački izbori protekli su razmjerno korektno i mirno, a mirno je proveden i prijenos vlasti na izborne pobjednike. Ubrzo su, međutim, nastale i vrlo nepovoljne okolnosti. Radilo se ponajprije o ratu izazvanom agresijom bivše Jugoslavenske narodne armije i pobunom lokalnog srpskog stanovništva. Rat je ekonomski i psihološki iscrpio zemlju te naštetio političkoj demokratizaciji. Zatim, u izgradnju novih institucija pošlo se s ideološke koncepcije obojene nacionalnim bojama, što je, kao i svaki ideološki angažman, naštetilo razvoju demokratskih standarda. Također, u privatizaciju prijašnjeg "društvenog" vlasništva krenulo se na nepotrebno grub i netransparentan način, ne uzimajući u obzir posebnosti tog vlasništva i sustava samoupravljanja u privredi. Nadalje, državna je uprava izgrađena kao velik, glomazan i skup sustav kod kojeg je državnosimbolička funkcija prevladala razvojnu.

Usprkos proklamaciji prava na lokalnu samoupravu, u teritorijalnoj je organizaciji prevladala centralizacija, hijerarhizacija i pretjerana politizacija, uz masivnu etatizaciju. Itd. Zato se Hrvatska danas nalazi u situaciji da mora učiti i od nekih od zemalja kojima je prije desetljeće-dva predstavljala orijentir u demokratizaciji i privrednom razvoju.

Hrvatsku očekuju prilagodbe zapadnoeuropskim standardima. Donekle joj je pritom olakšavajuća okolnost ta da su se začeci lokalne samouprave u kontinentalnom dijelu Hrvatske do ulaska u Kraljevinu SHS razvijali pod utjecajem germanskog modela, iz kojeg porijeklo vuku i mnogi važeći zapadnoeuropski pravni standardi. Utjecaj germanskog modela u kontinentalnom dijelu te povijesno mnogo duži, a možda i značajniji autonomni razvoj gradskih zajednica u priobalnom dijelu dva su kraka krhke hrvatske tradicije lokalne samouprave, koja bi također mogla poslužiti kao jedan od orijentira u izgradnji novih institucija.

Jedna od komponenti sustava lokalne samouprave koja tijekom decentralizacijskih promjena nije bila zahvaćena, a dobro ilustrira poteškoće naslijeđene iz prethodnog perioda, jest teritorijalna organizacija. Premda je njihov sadašnji broj prevelik, bilo bi iznimno teško, a i stručno i politički pogrešno upustiti se u nagle mehaničke promjene ukidanjem nekog dijela lokalnih i regionalnih jedinica. Neke od tih jedinica afirmirale su se kao točke okupljanja, inicijative i lokalne identifikacije, mala žarišta nekakvog razvoja. Dugogodišnje zanemarivanje rubnih dijelova općina kakve su postojale u socijalističko doba stvorilo je potrebu da se netko pobrine za lokalne putove, škole, groblja, vodoopskrbu i slično i na tim područjima¹². Takve male lokal-

¹² Trend umnožavanja broja lokalnih jedinica i smanjivanja njihove prosječne veličine karakterističan je za mnoge tranzicijske zemlje, naročito za Mađarsku, Češku i Slovačku (Davey, 1998: 11; Swianiewicz, 2001: 20). On dobro ilustrira već spominjanu glad za demokracijom, koju građani žele osjetiti i na lokalnoj razini, odnosno na razini koja im je najbliža. No, u toj želji za stjecanjem samoupravnog statusa gotovo svakog naselja mogu se vidjeti i nerijetko naivna očekivanja veće mogućnosti popravljanja kvalitete života u najbližem okruženju. Naime, što su jedinice manje, one su obično slabijeg ekonomsko-financijskog, ljudskog, stručnog i drugog kapaciteta.

ne jedinice dugoročno gotovo da i nemaju perspektive. Zato treba osmisliti niz mehanizama koji će promovirati i stimulirati suradnju, udruživanje, pa možda i spajanje susjednih lokalnih jedinica, ali na temelju volje i izjašnjavanja lokalnog stanovništva. U pogledu regionalne strukture potrebno je pažljivo odvagati različite povijesne, demografske, politološke i upravnotehničke momente da se utemelji regionalna struktura primjerena Hrvatskoj, ali i uloži regija u suvremenim europskim integrativnim sklopovima (v. i Koprić, 2001). Riječ je o iznimno složenim stručno-tehničkim te još osjetljivijim interesno-političkim pitanjima. Nažalost, politička rasprava o korekcijama teritorijalne strukture i načinima njezina provođenja nije još niti počela.

Najava decentralizacije pobudila je u dijelu lokalnih struktura i političkih aktera nerealna očekivanja o bitno većim prihodima, vrlo širokom prostoru slobodnog odlučivanja, autarkičnim tendencijama i izbjegavanju odgovornosti. Međutim, decentralizacija, premda znači veću ulogu lokalnih i regionalnih jedinica u životu svih građana, znači i puno veću odgovornost za obavljanje lokalnih poslova i lokalnih javnih službi. I hrvatske će se lokalne jedinice morati suočiti sa zahtjevom da budu efikasne i ekonomične, da udovoljavaju zahtjevima građana, da se ponašaju racionalno i štedljivo, da zarađuju, a ne samo da ubiru, da vode aktivnu politiku, a ne samo da reagiraju na probleme, da budu poduzetne i poštene, da uz manje plaće rade više, da rade po zakonu i vlastitim odlukama, nepristrano u korist svih, uz efikasni nadzor zakonitosti sa središnje razine, itd.

No, i sami građani trebat će se uključiti u lokalne inicijative, prevladati svojevrsni cinizam koji sada gaje prema lokalnim institucijama, staviti lokalna tijela i dužnosnike pod povećalo, nadzirati ih i sugerirati im moguća rješenja¹³.

Više tehnički gledajući, lokalna samouprava nameće određene tipične teme i pitanja, na koja se mora odgovoriti pri utvrđivanju zapadno-

¹³ Dobre studije o percepciji lokalne samouprave u Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj v. u knjizi *Public Perception of Local Governments* (edited by Pawel Swianiewicz).

europskih standarda, pri promatranju decentralizacije u tranzicijskim zemljama, u raspravi o hrvatskim iskustvima s lokalnom samoupravom, kao i prilikom koncipiranja primjerenog modela lokalne samouprave kojem bi trebala biti usmjerena decentralizacija u Hrvatskoj. Radi se uglavnom o sljedećim temama i pitanjima:

I. *Teritorijalna struktura*. Opće lokalne jedinice i jedinice specijalne namjene. Monotipska i politipska struktura. Stupnjevanje i suradnja (povezivanje) lokalnih jedinica. Velike i male jedinice. Položaj velikih gradova. Metropolitanska područja. Uloga oblika mjesne samouprave.

II. *Lokalni poslovi i službe*. Primjena načela supsidijarnosti. Opća klauzula ili enumeracija u određivanju lokalnih poslova. Temeljne skupine lokalnih poslova. Komunalni poslovi i društvene službe. Obligatorni i fakultativni samoupravni djelokrug. Preneseni djelokrug.

III. *Sustavi upravljanja u lokalnim jedinicama*. Politički, izvršni i upravni sloj. Oblici neposredne demokracije i sudjelovanja građana. Predstavnička tijela i način izbora njihovih članova (lokalni izbori). Struktura izvršnog sloja. Upravni organi i lokalni službenici. Načini organiziranja komunalnih poslova, društvenih i drugih lokalnih službi i drugih poslova. Novi institucionalni aranžmani za obavljanje lokalnih poslova.

IV. *Lokalno financiranje i lokalna imovina*

V. *Odnosi središnjih i lokalnih vlasti*. Regulacija lokalne samouprave. Suradnja i pomoć središnjih organa lokalnim vlastima. Nadzor nad općim i pojedinačnim aktima. Nadzor u samoupravnom i prenesenom djelokrugu. Financijski nadzor. Pravna i druga zaštita lokalne samouprave. Teritorijalne ekspoziture središnje državne uprave i njihovi odnosi s lokalnim jedinicama.

Politika decentralizacije mora uzeti u obzir i dati odgovore bar na te teme i pitanja da bi se oblikovala vizija reformirane lokalne samouprave, ali i slika drugih dijelova teritorijalnog upravnog sustava nakon provedenih reformi (v. i Koprić, 1999). Ona bi, međutim, trebala

odgovoriti i na pitanje o vremenskoj dinamici i tehnologiji decentralizacijskog procesa. Racionalna politika decentralizacije trebala bi utvrditi strategiju decentralizacije, faze u tijeku decentralizacije i njihov sadržaj, vremenski tijek i usklađenost faza, organe, organizacije i osobe koje stručno analiziraju, predlažu, oblikuju, provode, prate i nadziru mjere decentralizacije odnosno upravljaju procesom decentralizacije, način stjecanja političke podrške i legitimiteta za pojedine faze i elemente decentralizacije, i druga slična, tehnološka pitanja.

Temeljna vrijednost koju bi trebalo unaprijediti političkom decentralizacijom i jačanjem lokalne samouprave jest demokratizacija zemlje. Opređeljenje za lokalnu samoupravu jest opređeljenje za demokratske političke vrijednosti. Vrijedi napomenuti da borba za očuvanje autonomije određenih lokalnih kolektiviteta nije uvijek predstavljala politički progresivna nastojanja. Povijesno gledajući, u tom su smislu nazadnjačku ulogu imale feudalne lokalne zajednice, naročito u nekim zemljama kontinentalne Europe (primjer Francuske prije Revolucije 1789). Feudalne su zajednice nastojale očuvati svoju autonomiju da bi se oduprijele progresivnim nastojanjima, a možda ih i porazile, onih društvenih grupa koje su bile nositelji građansko-demokratskih revolucija i reformi. Neke institucije u lokalnoj samoupravi, kao što su tzv. honoracije, tj. načelna dužnost najčešće pripadnika feudalne klase da besplatno vrše određenu funkciju na lokalnoj razini, također su bile vrlo upitnog demokratskog potencijala (Pusić, 1985: 323). Međutim, u suvremenim europskim zemljama i u svijetu lokalna je samouprava postala neupitna demokratska institucija, kao i temeljna civilizacijska stečevina.

Druga skupina vrijednosti koje bi trebalo unaprijediti tijekom procesa decentralizacije ekonomske je naravi. Riječ je o većoj efikasnosti (učinkovitosti), štedljivosti i efektivnosti (djelotvornosti) lokalne samouprave. Ne treba izgubiti iz vida da i lokalne jedinice u osnovi financiraju građani i pravne osobe te da je potrebno osigurati da se sredstva prikupljena porezima i drugim davanjima koriste racionalno, na korist stanovnika lokalnih jedinica. Naročito bi se lokalna upravna tijela i lokalne javne službe trebali orijentirati na efikasnost, ekonomičnost, efektivnost i kvalitetu. No, trebali bi uzeti u obzir i preferencije,

želje i ocjene građana. Pritom, politička decentralizacija i proširenje autonomije lokalnih jedinica ne bi smjeli ići na račun autonomije javnih ustanova koje obavljaju lokalne javne službe. Postigli bi se uglavnom loši učinci ako bi se čvrst nadzor s razine središnje države zamijenio jednako čvrstim nadzorom lokalnih političkih elita nad tim javnim ustanovama. Tek kombinacijom političko-teritorijalne i funkcionalne decentralizacije može se značajno poboljšati kvaliteta života svih građana.

Sljedeća vrijednost je vladavina prava (*the rule of law*). Redukcionistička koncepcija vlasti kao pukog nadglasavanja u političkim odlučujućim tijelima bila je obilježje čitavog prvog desetljeća samostalne Hrvatske, na svim razinama od središnje do lokalne. Nadglasavanje bez poštovanja prava, građanskog osjećaja za pravdu i stvarnih političkih želja građana znači arbitrarne političke intervencije podložne promjenama političkih konstelacija, znači vladavinu ljudi, a ne prava. Da bi se mogla ostvariti jednakost građana i ostala prava i slobode građana te druge pravne vrijednosti (zakonitost, pravna sigurnost, korektno postupanje, pravna odgovornost, nepristranosti, itd.), potrebno je takvu vladavinu zamijeniti vladavinom po pravu. Vladavina prava je metappravna doktrina odnosno politički ideal prema kojem su sva, pa i lokalna politička tijela ograničena u svojem odlučivanju osjećajem za pravdu koji prevladava u određenoj političkoj zajednici građana te zahtjevima za jednakošću i izvjesnošću općih akata koje donose (Koprić, 2001a).

Zbivanja u Hrvatskoj u razdoblju 1990-2001. pokazala su ograničenja demokratizacijskog potencijala lokalne samouprave. Lokalna samouprava može biti jak oslonac demokratizacije, ali sama za sebe nije dovoljno jak lijek, a pogotovo nije panaceja, čudotvorni lijek za autoritarne i druge nedemokratske sustave.

Stanje vlasti i političkog sustava na središnjoj državnoj razini važan je rubni uvjet za mogućnost demokratizacije kroz političku decentralizaciju. Tek nakon što je kruti autoritarni sustav vladavine Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) u institucionalnim okvirima polupredsjedničkog sustava zamijenjen koalicijskom vladom u institu-

cionalnom okviru parlamentarnog sustava mogle su se proširiti granice autonomije građana i različitih društvenih subjekata, uključivši i lokalne jedinice. Potpuna prevlast jedne te iste političke stranke na središnjoj razini i u velikoj većini lokalnih jedinica omogućila je da se temeljem reforme lokalne samouprave 1992/93. provede etatizacija, centralizacija, hijerarhizacija i politizacija čitavog teritorijalnog upravnog sustava u Hrvatskoj.

Drugi važan rubni uvjet političke decentralizacije je gustoća institucija civilnog društva. Ako je institucionalna podloga građanskog društva slaba i nerazvijena, s malobrojnima i slabim oblicima samoorganiziranja građana, onda je politička decentralizacija prepuštena milosti središnje vlasti ili nastojanjima pojedinaca i manjih grupa koje nemaju dovoljno moći za korjenite promjene. Takvo je stanje bilo i u Hrvatskoj. Čak su i same lokalne jedinice bile u tolikoj mjeri razjedinjene da nisu mogle formirati zajedničke interesne temelje borbe za proširenje svoje autonomije. U vrlo fragmentiranom sustavu s konfliktnom atmosferom lokalne jedinice nisu bile kadre prepoznati zajedničke interese i naučiti međusobno surađivati.

Treći važan rubni uvjet političke decentralizacije je tip političke, upravne i općedruštvene kulture u zemlji. Hrvatska je gotovo čitav period od ukidanja feudalnog uređenja bila nesamostalna država te je iskusila mnogo različitih ideološki jako usmjerenih nedemokratskih režima. Hrvatska je u dužem razdoblju bila lišena razvoja demokratske pluralne kulture. Njezina politička, upravna i općedruštvena kultura pretežno je autoritarnog tipa.

Iz toga slijede i određeni preduvjeti o čijem ostvarenju ovise šanse uspjeha decentralizacije. Ponajprije, riječ je o takvoj promjeni u poimanju i načinu obavljanja vlasti koja naglašava i osigurava političku odgovornost izabраниh predstavnika građanima, javnost i transparentnost djelovanja svih, pa i lokalnih političkih organa te njihovo nastojanje da očuvaju svoj politički legitimitet vodeći računa o zahtjevima i političkim shvaćanjima građana. Sljedeća se pretpostavka odnosi na jačanje civilnog društva i razvoj demokratske pluralne i civilne kulture, kako na središnjoj tako i na lokalnoj razini.

Tome se moraju pridružiti napori i inzistiranje svih na ostvarenju načela vladavine prava te na zaštiti prava i sloboda građana.

Sljedeći uvjet odnosi se na znanje, profesionalne standarde i vještine. Bez stručnosti, obrazovanja, edukacije i permanentnog usavršavanja lokalnih službenika i vijećnika nemoguće je osigurati kvalitetno vođenje lokalnih političkih procesa, ustanoviti efikasnu lokalnu administraciju te osigurati kvalitetne lokalne javne službe. Da bi se to moglo postići, potrebno je utemeljiti kvalitetne obrazovne institucije, kvalitetne upravno-političke studije i kvalitetne načine edukacije i permanentnog usavršavanja lokalnih službenika i vijećnika, kakvih Hrvatska zasad ima vrlo malo.

Uspjeh decentralizacije ovisi i o mjeri u kojoj sami građani prihvaćaju politiku decentralizacije te o pretpostavkama građana o mogućim učincima decentralizacije. Na stavove građana može se utjecati, između ostaloga, i kvalitetno koncipiranim decentralizacijskim planom.

Takav bi plan trebao udovoljiti i nekim drugim temeljnim zahtjevima, tj. trebao bi:

- utvrditi realnu vezu između vizije lokalne samouprave i postojećih okolnosti, kao i logični slijed faza u ostvarenju utvrđene vizije,
- voditi brigu o sistemskim zakonitostima teritorijalnog upravnog sustava, tj. osigurati održivu ravnotežu sustava u tehničkom smislu i prihvatljivu interesnu ravnotežu središnjih i lokalnih aktera u interesnom smislu, tijekom čitavog trajanja procesa decentralizacije,
- uz poštovanje postojećih okolnosti i ograničenja osigurati utjecaj na mijenjanje stavova građana u smjeru snažnijeg prihvaćanja decentralizacije i veće spremnosti aktivnog sudjelovanja u lokalnim procesima,
- predvidjeti moguće opasnosti za proces decentralizacije, kao i moguće mjere njihove neutralizacije,
- tijekom procesa decentralizacije omogućiti adaptaciju promjenjivim okolnostima.

Decentralizacija je osjetljiv proces koji se ne može voditi mehanički, nego s puno razumijevanja, znanja, osjetljivosti i pozitivne orijenta-

cije. Decentralizacija je i rizičan proces, jer se umjesto željenih učinaka ili uz njih mogu ostvariti i neželjeni, negativni efekti. Lokalna samouprava bez određenih nadzornih mehanizama može voditi prema nejednakosti građana u različitim lokalnim jedinicama, povećanju razlika u stupnju razvijenosti, sukobima unutar države, uspostavi i održavanju lokalnih političkih klika koje djeluju protiv interesa građana, financijskim marifetlucima, smanjivanju stupnja demokratske kontrole, jačanju utjecaja lokalnih službenika i korupciji (Jann, 2001: 97), itd. No, mogućnost pojave takvih loših efekata nije ovisna samo o središnjoj vlasti, nego i o brizi samih građana. Nema dobre lokalne samouprave bez pomoći, brige, nastojanja, promišljene i racionalne politike središnjih organa, bez dovoljno širokog prostora za lokalne aktere da pokažu svoje preferencije i sposobnosti, kao i bez zainteresiranosti samih građana. I, naravno, povjerenja svih aktera međusobno (Lowndes, 2000).

Literatura

1. ALMOND, Gabriel A., Sidney Verba (2000) *Civilna kultura*. Zagreb: Politička kultura
2. BABAC, Branko (2001) Preustrojavanje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj u suvislosti razdvajanja "lokalne i regionalne samouprave" od "državne uprave". *Hrvatska javna uprava* 3(2): 207-260.
3. BLAŽEVIĆ, Robert (1999) Županija istarska u kontekstu upravno-teritorijalne podjele Republike Hrvatske. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 653-668.
4. DAVEY, Kenneth (1998) Structures and Competences, u: Kenneth Davey i Gábor Péteri: *Local Government Finances: Options for Reform*. Nagykovácsi: Pontes
5. HERMANN, Zoltán (1999) Allocation of Local Functions: Criteria and Conditions; Summary Report, u: Zoltán Hermann, Tamás M. Horváth, Gábor Péteri, Gábor Ungvári: *Allocation of Local Functions: Criteria and Conditions; Analysis and Policy Proposals for Hungary*. Washington: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe
6. HESSE, Joachim Jens (1997) Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe, u: Jan-Erik Lane (ed.) *Public Sector Reform; Rationale, Trends and Problems*. London etc.: Sage Publications
7. ILLNER, Michal (1998) Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?, u: Jonathan D. Kimball (ed.) *The Transfer of Power; Decentralization in Central and Eastern Europe* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
8. IVANIŠEVIĆ, Stjepan: *Predavanja iz lokalne samouprave* (neobjavljeno)

9. IVANIŠEVIĆ, Stjepan (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 587-598.
10. IVANIŠEVIĆ, Stjepan (2000) Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebnii osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 585-601.
11. IVANIŠEVIĆ, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia, u: Emilia Kandeeva (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute
12. JANN, Werner (2001) Public Management Reform in Germany: A Revolution without a Theory?, u: Walter J. M. Kickert (ed.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
13. KASAPOVIĆ, Mirjana (2001) Priznaje li hrvatsko izborno zakonodavstvo doista D'Hondtovu metodu? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51(3-4): 587-598.
14. KIMBALL, Jonathan D. (1998) Introduction, u: Jonathan D. Kimball (ed.) *The Transfer of Power; Decentralization in Central and Eastern Europe* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative
15. KLÖTI, Ulrich (1996) Switzerland: Adapting a Working System, u: Johan P. Olsen i B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience*. Oslo etc.: Scandinavian University Press
16. KOPRIĆ, Ivan (1997) Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 47(5): 497-559.
17. KOPRIĆ, Ivan (1999) Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 599-608.
18. KOPRIĆ, Ivan (2000) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 391-436.
19. KOPRIĆ, Ivan (2000a) Elastičnija rješenja u pogledu upravljačke strukture u lokalnim samoupravnim jedinicama, u: *Stručne osnove za reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj: problemska pitanja i teze* Zagreb: Hrvatski pravni centar (radni materijal, umnoženo)
20. KOPRIĆ, Ivan (2001) Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava* 3(1): 63-87.
21. KOPRIĆ, Ivan (2001a) Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. - vladavina prava ili politike? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51(6): 1275-1295.
22. KOPRIĆ, Ivan, Gordana Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25-82.
23. KOPRIĆ, Ivan, Gordana Marčetić, Helena Masarić, Dragan Medvedović (2001) Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3(2): 283-329.
24. LOWNDES, Vivien (2000) Rebuilding Trust in Central/Local Relations: Policy or Passion?, u: Lawrence Pratchett (ed.) *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government*. London: Frank Cass
25. MARČETIĆ, Gordana (2000) Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj - okvir za normativnu regulativu. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 495-524.
26. NORTON, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot: Edward Elgar

27. NORTON, Alan (1995) What East European Democracies Might Learn from the West, u: Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe*. Aldershot: Edward Elgar
28. OLSEN, Johan P., B. Guy Peters (1996) Learning from Experience?, u: Johan P. Olsen i B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience*. Oslo etc.: Scandinavian University Press
29. OMEJEC, Jasna (2000) O izbornim sustavima za lokalna predstavnička tijela. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 461-493.
30. PETERS, B. Guy (2001) A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe, u: Walter J. M. Kickert (ed.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
31. PROSKUROVSKA, Svetlana (2001) Structural and Organizational Reform: The Experience of Latvia, u: *Upravljanje decentralizacijom i reformom javne uprave* (radni materijal za stručnu raspravu održanu 7. 12. 2001). Zagreb: Hrvatski pravni centar i Local Government and Public Service Reform Initiative
32. PUSIĆ, Eugen (1985) *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu
33. PUSIĆ, Eugen (1997) *Hrvatska, središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
34. PUSIĆ, Vesna (1998) Croatia at the Crossroads. *Journal of Democracy* 9(1): 111-124.
35. SMITH, B. C. (1998) Local government and the transition to democracy; a review article. *Public Administration and Development* 18(1): 85-92.
36. SWANIEWICZ, Pawel (2001) Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal, u: Pawel Swianiewicz (ed.) *Public Perception of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute
37. SZEGVÁRI, Péter (2001) Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Hungary, u: *Upravljanje decentralizacijom i reformom javne uprave* (radni materijal za stručnu raspravu održanu 7. 12. 2001). Zagreb: Hrvatski pravni centar i Local Government and Public Service Reform Initiative
38. ŠIMAC, Neven (2002) *Europski principi javne uprave*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo
39. ŠIMOVIĆ, Jure (1999) Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(3): 415-446.
40. ŠIMOVIĆ, Jure (2000) Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica. *Hrvatska javna uprava* 2(2): 259-282.
41. ŠMIDOVNIK, Janez (1995) *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba
42. TEMMES, Markku (2000) State transformation and transition theory. *International Review of Administrative Sciences* 66(2): 258-268.
43. VLAJ, Stane (2001) *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna škola Univerze v Ljubljani
44. VIRANT, Grega (1998) *Pravno ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna škola Univerze v Ljubljani
45. WOLLMANN, Hellmut (2002) The variance of public sector modernization in different national contexts. Convergence or divergence? (Tentative title). *Journal of Comparative Policy Analysis* (u rukopisu)

Pravni izvori

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 - pročišćeni tekst, 28/01. i 41/01 - pročišćeni tekst.
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN - Međunarodni ugovori 14/97.
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01.
4. Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01.
5. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/01.
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 59/01.
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu, NN 59/01.
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, NN 59/01.
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, NN 59/01.
10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, NN 59/01.
11. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01. i 60/01. (Vjerodostojno tumačenje)
12. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00. i 105/00.
13. Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 75/93. (s nizom kasnijih izmjena)
14. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 90/92. (s nizom kasnijih izmjena)
15. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00. i 59/01.

FRAMEWORKS, EMPHASES AND PROSPECTS OF CURRENT DECENTRALIZATION IN CROATIA

Summary

The frameworks of current decentralization in Croatia are designated by general characteristics of administrative reforms in countries in transition, in Continental countries of West Europe and in Anglo-Saxon countries. While in the Anglo-Saxon world the emphasis is on economic values, countries in transition considerably rely upon decentralization reforms. West European Continental countries mainly combine the elements of managerial approach and strengthening of local self-government.

Four concepts of the role of local units are described, the concept of administrative decentralization, the concept of political decentralization, the concept of subsidiarity and the Marxist concept. By their presentation and analysis, the significance of local self-government as democratic value and civilizational achievement in a large part of

contemporary European countries is emphasized and the analysis of conceptual foundations of different concrete local systems is made possible.

During the period from 1992 to 2001, the system of "local self-government and administration" was tested in Croatia. Although it tried to combine the elements of administrative decentralization with the elements of political decentralization, local units were mainly considered as an extension of central government and administration. This led to a number of different damaging effects. The Amendments to the Constitution of 2000 and the new Act of 2001 initiated the formation of a new system, the system of "local and regional self-government". In May 2001, local elections were held, and since July decentralization of powers, activities and financial resources and means from the central to the regional and local levels, as well as rationalization of the state administration at the levels below central, have begun.

The new legal regulation has created more favourable foundations for the process of decentralization. The self-governing scope of local (municipalities and towns) and regional (counties) units has been widened, with the possibility to be further extended by themselves, depending on their own needs, circumstances and possibilities. The county has become an exclusively regional self-governing unit. The county governor is not any longer a representative of the state power in the system of local self-government, but only a locally-elected local official. Efforts are made to strengthen the role of self-government below the municipal level. Rationalization and professionalization in local representative, executive and administrative bodies are promoted. Possibilities of co-operation of local units are expanded and emphasized. Local units which differ in size, economic strength and capacity are regulated differently. And so on.

However, it seems that since the beginning of 2002, the political support to decentralization has weakened. There are no significant efforts for its continuation, no vision of the institutional organization of the state in a long-term perspective, and therefore, in terms of quality, no acceptable strategy of the development of public administration. There is no deliberate policy, nor an elaborated plan of decentralization. It is neither clear who would be responsible for managing decentralization, nor what variants of technological solutions with respect to the management of this process are possible and/or chosen. Such uncertainty may slow down the process of decentralization and result again in a number of long-term negative effects.

Key words: local self-government - Croatia, administrative and political decentralization, management of the decentralization process, administrative reforms, vision of the institutional development of the state