

Upravljački sustav u jedinicama lokalne samouprave

*Greta Augustinović Pavičić**

UDK 65.012

352/354

Stručni rad

Primljeno: 15. 12. 2001.

Prihvaćeno: 24. 12. 2001.

Upravljački sustav u jedinicama lokalne i regionalne samouprave važna je komponenta funkcioniranja jedinice lokalne i regionalne samouprave.

Cilj je reforme lokalne samouprave uspostava djelotvorne i učinkovite lokalne i regionalne samouprave koja će kvalitetno, pravodobno i u skladu s očekivanjima zadovoljiti potrebe građana i drugih subjekata, sa što manje troškova.

Racionalizacija upravljačkoga sustava u jedinici lokalne odnosno regionalne samouprave dio je takve cjelovite reforme i, uz provedbu drugih potrebnih promjena, uvjet je da se postigne postavljeni cilj.

Analizira se predstavničko tijelo i izvršna tijela u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna i regionalna samouprava, upravljački sustav jedinica lokalne i regionalne samouprave, predstavničko tijelo, izvršna tijela

* Greta Augustinović Pavičić, pročelnica Službe za mjesnu samoupravu Grada Zagreba

I. UVOD

Reforma uprave u Republici Hrvatskoj, započeta početkom prošloga desetljeća, koja traje već gotovo deset godina i u okviru koje je početkom 2001. donijet nov Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, još uvijek nije okončana, niti se nazire njen skori završetak.

Teritorijalno ustrojstvo u okviru kojega su uspostavljene dvije razine samouprave (ako zanemarimo mjesnu samoupravu), županije te gradovi i općine na nižoj razini, još uvijek nije redefinirano.

Procesi regionalizacije što se sve jače razvijaju u svijetu, u okviru upravljanja globalnim, regionalnim i lokalnim međuovisnostima, nameću preispitivanje postojeće županije i uspostavu pravih regionalnih jedinica, a fiskalna nemoć malih općina i gradova nameće pak preispitivanje broja tih jedinica lokalne samouprave i njihovih ovlasti.

Uvođenje načela supsidijarnosti kao temeljnog načela za određivanje djelokruga jedinica lokalne samouprave iziskuje daljnje izmjene zakona te, sukladno tome, i promjenu sustava financiranja lokalne i regionalne samouprave i jačanje njihovih izvornih prihoda (autorica se ne koristi dalje u tekstu izrazom *područna*, već samo izrazom *regionalna samouprava*, radi kraćenja teksta, ali i zbog toga što smatra da izraz *područna* uopće ne odgovara značenju izraza *regionalna*).

Upravljački sustav u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, kojemu je funkcija, kao i svakom drugom, povezivanje više ljudi u obavljanju nekih poslova u okviru određenih pravila koja definiraju metode i procese te u okviru određenih interesa kojima treba služiti, također je važna komponenta funkcioniranja jedinice lokalne i regionalne samouprave, naročito u smislu djelotvornosti i učinkovitosti rada, sudjelovanja u odlučivanju i nadzora nad izvršnom vlasti.

Da bismo približili predmet razmatranja, samo ukratko o pojmovima upravljanja i odlučivanja. Različite definicije odlučivanja i upravljanja

grupiraju se u dvije skupine. U većoj autori izjednačavaju te pojmove, a u manjoj ih razlikuju. Prema prvoj, odlučivanje je temelj upravljanja, njegova bit, upravljanje je donošenje odluka. I proces odlučivanja, a to su faze inicijative, pripreme odluka, donošenja odluka, realizacije odluka i nadzora nad realizacijom odluka, upućuje na izjednačavanje s funkcijom upravljanja. Prema drugoj, upravljanje je širi pojam od odlučivanja. Autorica se priklanja stajalištima da između upravljanja i odlučivanja treba staviti znak jednakosti, jer se upravljanje može realizirati samo kroz odlučivanje, na bilo kojoj razini i u bilo kojem dijelu sustava.

Iz ovoga kratkoga prikaza vidi se da će predmet razmatranja biti upravljački sustav ili sustav odlučivanja u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Taj je sustav mijenjan posljednjim zakonom. Provedene promjene odnose se na predstavnička i izvršna tijela jedinica lokalne samouprave i, u usporedbi s prijašnjim zakonom, drukčije uređuju određena pitanja. Kratko razdoblje primjene novoga zakona nije dostatno za cjelovitu analizu primijenjenih rješenja, ali je dostatno za elaboraciju određenih problema i prijedloge određenih rješenja.

Upravljački sustav u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj različit je ovisno o tome je li riječ o maloj (do 3.000, a može i do 10.000 stanovnika) ili većoj jedinici. U većim je jedinicama utemeljen na načelu diobe vlasti i čini ga predstavničko tijelo kao "legislativno" tijelo, izvršni dužnosnik - općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, i kolegijalno izvršno tijelo - poglavarstvo. U malim je jedinicama primijenjeno načelo jedinstva vlasti i u njima se ne biraju izvršna tijela. U tom je sustavu i profesionalni upravni aparat za obavljanje upravnih poslova te trgovačka društva i ustanove za obavljanje poslova na području komunalnih i društvenih službi. Trgovačka društva i ustanove su samostalne pravne osobe sa svojim upravljačkim sustavom koji ovdje nećemo razmatrati.

Cilj je reforme uspostava djelotvorne i učinkovite lokalne i regionalne samouprave. To znači uspostavu lokalne samouprave koja će kvalitetno, pravodobno i u skladu s očekivanjima zadovoljiti potrebe građana i drugih subjekata, sa što manje troškova.

Racionalizacija upravljačkoga sustava u jedinici lokalne odnosno regionalne samouprave dio je takve cjelovite reforme i, uz provedbu prije spomenutih potrebnih promjena, uvjet je da se postigne postavljeni cilj.

Da bi bilo koji poslovni sustav uspješno djelovao, mora imati jasno utvrđene funkcije, pa tako, u ovom slučaju, i jedinice lokalne i regionalne samouprave. Da bi pak bilo koji upravljački sustav poslovnoga sustava uspješno djelovao, moraju biti jasno definirane ovlasti pojedinih njegovih dijelova.

Funkcije jedinica lokalne i regionalne samouprave proizlaze iz njihova djelokruga utvrđenog ustavom, zakonom, statutom jedinice i drugim propisima. Funkcije pojedinih dijelova upravljačkoga sustava proizlaze iz nadležnosti pojedinih tijela jedinica utvrđenih zakonom, statutom jedinice ili drugim propisom.

Zakonom utvrđena rješenja u svezi s funkcioniranjem jedinica lokalne i regionalne samouprave utječu na racionalnost sustava i na njegovu djelotvornost i učinkovitost. Stoga se u ovome radu upućuje na mogućnosti i drugačijega pristupa u definiranju institucija sustava, nikako s pozicija isključivosti, kao najboljih rješenja, već kao poticaja da se, u tom mnoštvu elemenata koji utječu na poslovanje, razmotre i drukčija gledišta. I to, ponajprije, s praktične strane njegova djelovanja.

II. O OVLASTIMA JEDINICA LOKALNE

I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Budući da je istaknuto koliko je važno za svaki poslovni sustav određenje njegovih funkcija, potrebno je osvrnuti se na to jesu li funkcije jedinica lokalne i regionalne samouprave jasno definirane.

Prijašnje je zakonsko rješenje bilo utemeljeno na načelu enumeracije, prema kojem je u samoupravnom djelokrugu jedinice moglo biti samo ono što joj je bilo izričito dano u djelokrug Ustavom ili zakonom. Presumpcija je išla u korist tijela državne uprave.

Sadašnje je uređenje djelokruga jedinica promijenjeno. Ustavom je uvedena opća klauzula, prema kojoj je presumpcija u korist jedinica lokalne samouprave: one obavljaju sve poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, te načelo supsidijarnosti: prilikom dodjeljivanja tih poslova, prednost moraju imati tijela koja su najbliža građanima.

Smatram da je samim Ustavom učinjena određena pomutnja s obzirom na djelokrug jedinica. Nakon uvođenja opće klauzule uz koju se navode područja djelokruga, ali to se ne ocjenjuje ograničavajućim jer se navode pod "a osobito", što znači može i šire od toga, uvodi se odredba prema kojoj se poslovi lokalnog i regionalnog djelokruga uređuju zakonom, što otvara nedoumice uvodi li se time princip enumeracije.

Da je tome tako, proizlazi i iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Njime je utvrđeno da tijela jedinica lokalne samouprave obavljaju sve one poslove lokalnoga značaja koji nisu zakonom dani u nadležnost tijelima državne uprave (opća klauzula) te da se zakonom mogu utvrditi poslovi koje jedinica mora i može obavljati (princip enumeracije). Nije li ovo posljednje narušavanje Ustavom zajamčene samostalnosti jedinica?

Ovdje se ne žele razmatrati razlozi koji su naveli na takvo uređenje (male jedinice i sl.). Ono što se ovdje želi naglasiti jest to da niti nakon donošenja ustavnih promjena i novoga sustavnoga zakona nije promijenjen način razmišljanja o definiranju djelokruga jedinica. Umjesto da su samostalne u obavljanju poslova iz lokalnoga djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, i dalje se čeka na zakone koji će im definirati poslove, umjesto da se tim zakonima definiraju poslovi tijela državne uprave i drugih subjekata, a da svi drugi lokalni poslovi budu u djelokrugu jedinice. To bi trebao biti pristup i u tom bi se smjeru trebalo dalje razvijati.

Stoga najvažniji dio, funkcije poslovnoga sustava - jedinica lokalne i regionalne samouprave - nije jasno normativno uokviren, izmiješana su različita načela, a to dovodi do različitih pristupa u posebnim zakonima, pa time i do različitog razvijanja pojedinih dijelova sustava.

Uz to, valja posebno naglasiti, s obzirom na to da uprava postaje sve složenija, da se društvo sve više diferencira, da su očekivanja i zahtjevi građana i drugih subjekata prema upravi sve veći, da će se funkcije jedinica lokalne i regionalne samouprave zasigurno morati i dalje razvijati, odnosno povećavati. U tom će se smislu morati revidirati odnos između državne i lokalne samouprave na lokalnoj razini.

Bitno za upravljanje jest činjenica da bi jedinice lokalne i regionalne samouprave trebale jasno znati što su im funkcije, bilo određene zakonom, bilo određene statutom i drugim općim aktima jedinice, te da za te funkcije imaju i dostatne izvore prihoda.

Jer, kakva je to lokalna samouprava bez ovlasti i bez sredstava!

III. O PREDSTAVNIČKIM TIJELIMA JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

U upravljačkom sustavu lokalnih i regionalnih jedinica najviše tijelo je predstavničko tijelo članovi kojega su izabrani na općim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, i to: u općini i u gradu - općinsko odnosno gradsko vijeće, a u županiji - županijska skupština, kao "zakonodavno" tijelo na lokalnoj razini, koje donosi opće akte u okviru djelokruga jedinica lokalne odnosno regionalne samouprave te obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i statutom jedinice.

Predstavnička tijela naših jedinica lokalne i regionalne samouprave jednako su, kao predstavničko tijelo na državnoj razini, sastavljena, uglavnom, od članova političkih stranaka i političke su arene za određene stranačke aktivnosti. Samo je manji dio članova predstavničkih tijela nestranački i dolazi s nezavisnih izbornih lista.

Višestranačka se struktura odražava u cijelosti na rad predstavničkoga tijela na njegovim sjednicama, u sastavu i radu njegovih radnih tijela te klubova stranaka koji zauzimaju stajališta o pitanjima u prijedlogu dnevnoga reda sjednice.

U okviru reforme lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj predstavničkom tijelu nije poklonjena posebna pozornost, a promjene što su provedene odnose se, uglavnom, na veličinu predstavničkih tijela, iako postoje i druga otvorena pitanja, kao što su, na primjer, ova:

a) O nazivima predstavničkih tijela

Na samom se početku razmatranja o predstavničkim tijelima postavlja pitanje čemu različiti nazivi za predstavnička tijela s obzirom na razinu jedinice lokalne ili regionalne samouprave.

Zašto u općini i gradu vijeće, a u županiji skupština? Postoji li neka bitna razlika utemeljena na tradiciji i stupnju i veličini jedinice?

Bez obzira na jezično bogatstvo i tradicionalne razloge te na razliku utemeljenu na stupnju i veličini jedinice, ocjenjuje se da je, jednako kao i u drugim sustavima širom svijeta, racionalnije uvesti jedinstvene nazive za istovrsne institucije, jer nikakav racionalni razlog ne opravdava postojeću terminološku razliku. Stoga bi bilo normativno i praktično racionalnije da se predstavničko tijelo i u općini i u gradu i u županiji zove vijeće, a njegovi članovi vijećnici.

b) O ovlastima predstavničkih tijela

Ista se problematika, navedena uz funkcije jedinice lokalne i regionalne samouprave, proteže i na pitanje funkcija predstavničkoga tijela.

U duhu drukčijega sagledavanja djelokruga jedinica, otvara se i drukčije poimanje funkcija pojedinih dijelova upravljačkoga sustava jedinica, pa tako i predstavničkoga tijela. Budući da je jedinica samostalna u obavljanju poslova iz samoupravnoga djelokruga, mogao bi se razviti niz novih poslova, naravno hipotetično gledano, jer je to sve vezano i uz financijske izvore sredstava, pa tako i novi poslovi za predstavničko tijelo, naravno, u okviru grupa funkcija utvrđenih zakonom.

Zadaće predstavničkih tijela ostale su iste i u novom zakonu, a mogu se ukratko grupirati u:

1. definiranje politike i programa,
2. uređivanje odnosa u lokalnoj ili regionalnoj zajednici kroz regulatornu funkciju,
3. definiranje upravnoga ustrojstva, ako ono već nije definirano zakonom, kao što je učinjeno za jedinice do 8.000 stanovnika,
4. nadzor nad izvršnom vlasti,
5. evaluacija, ocjena učinkovitosti i djelotvornosti pojedinih programa i unapređenje pojedinih dijelova sustava.

U okviru drukčijeg poimanja funkcija, prema kojem je jedinica samostalna u obavljanju poslova lokalnoga značaja, može se uočiti da bi se regulatorna funkcija predstavničkih tijela mogla značajno proširiti.

Vjerojatno je procijenjeno da su odredbe zakona kojima se uređuju ovlasti predstavničkih tijela relativno dobre, pa se nisu mijenjale. Međutim, možda nije loše razmišljati i o nekim drugim ovlastima koje ona dosad nisu imala, a treba obratiti pozornost i na neke neujednačenosti u našim propisima glede uređivanja odnosa.

U našem je zakonodavstvu primijećena različita, neujednačena praksa zakonskoga povjeravanja ovlasti za uređivanje odnosa u jedinicama lokalne samouprave, pa se nekim zakonima određene ovlasti povjeravaju predstavničkome tijelu, a nekim se zakonima te iste ovlasti, ili druge za koje je nedvojbena nadležnost predstavničkoga tijela, povjeravaju poglavarstvu koje je izvršno tijelo (npr. osnivanje ustanova i sl.). Nužno je osigurati ujednačen pristup uređivanju spomenutih ovlasti u našem zakonodavstvu. Izvršno bi tijelo trebalo donositi samo provedbene propise i imati izvršne ovlasti, a predstavničko bi tijelo trebalo donositi propise kojima se uređuju odnosi u jedinici.

Još je jedno područje na kojem su moguća drukčija razmišljanja. U našem je sustavu upravljanje imovinom jedinice lokalne samouprave u ovlasti izvršnoga tijela, poglavarstva, što je i nužno za djelotvorno funkcioniranje sustava. Međutim, po uzoru na neke druge, kompa-

rativne sustave, predstavničkom bi se tijelu mogle dati određene ovlasti s obzirom na stjecanje i otuđenje imovine i ograničiti poglavarstvu sada neograničeno pravo upravljanja imovinom nabavljenom javnim sredstvima. Takvo rješenje ne bi trebalo značiti da predstavničko tijelo preuzima dio izvršne funkcije, već da te ovlasti imaju nadzorni karakter nad upravljanjem javnim sredstvima.

c) O veličini predstavničkih tijela

Zakonom su provedene određene promjene veličine predstavničkih tijela. Prije je općinsko vijeće općine koja je imala do 10.000 stanovnika moglo imati od 16 do 32 vijećnika, gradsko vijeće, bez obzira na to je li grad bio s manje ili s više od 10.000 stanovnika, moglo je imati od 20 do 50 vijećnika, a županijska skupština od 30 do 50 vijećnika.

Novim je zakonom diferenciran broj vijećnika u općinama i gradovima s obzirom na broj stanovnika, pa tako:

- općinsko vijeće općine koja ima:

- do 3.000 stanovnika ima od 7 do 13 članova,
- od 3.001 do 10.000 stanovnika ima od 9 do 15 članova,

- općinsko vijeće i gradsko vijeće općine i grada koji imaju:

- od 1.0001 do 30.000 stanovnika ima od 13 do 19 članova,

- gradsko vijeće :

- grada koji ima više od 30.000 stanovnika ima od 19 do 35 članova,

- Gradska skupština Grada Zagreba 51 člana,

- županijska skupština od 31 do 51 člana.

Predstavnička su tijela do izmjene zakona imala paran broj vijećnika, što je moglo dovesti do pat-pozicije u postupku odlučivanja, stoga se promjena parnoga u neparni broj članova ocjenjuje boljim rješenjem.

Glede veličine predstavničkih tijela, postoje dva različita pristupa koji se temelje na različitim polaznim osnovama. Sustav s većim brojem članova predstavničkih tijela imanentan je europskoj lokalnoj samoupravi i polazi od pretpostavke da je reprezentativnost u odnosu prema biračkom tijelu veća jer je broj birača koje vijećnik predstavlja

manji. Drugi sustav, s manjim brojem članova predstavničkih tijela, imanentan je američkoj lokalnoj samoupravi i polazi od potrebe za učinkovitošću i racionalnošću sustava.

Prema sadašnjem zakonskom uređenju, kada se stave u odnos samo najmanje i najveće veličine jedinica s najmanjim i najvećim brojem članova, dolazi se do vrlo različitih veličina zastupljenosti građana u odnosu prema jednom vijećniku. Odnos se kreće od 200 do 15.866 građana na jedoga vijećnika od najmanje do najveće jedinice (od općine do županije), a na razini jedinica iste veličine odnos se može međusobno učeterostručiti. Naime, nije definirano da će najmanja vrsta jedinice odrediti i najmanji predviđeni broj vijećnika za tu kategoriju jedinice, a najveća najveći broj vijećnika. S obzirom na te različitosti, postavlja se pitanje svrsishodnosti raspona u određivanju broja članova i ne bi li bilo jednostavnije za određene vrste ili raspone u veličini jedinica propisati određen broj vijećnika, a ne raspon vijećnika.

Ovdje se može postaviti i pitanje što uopće znači reprezentativnost vijećnika prema broju građana u jedinici u kojoj je vijećnik izabran u predstavničko tijelo kada mandat nije obvezujući, niti je opoziv, što znači da, suprotno prijašnjem delegatskom sustavu, vijećnik ne zastupa stavove birača niti je vezan uputama svojega izbornoga tijela.

Ne dovodi li to do zaključka da je, uz ista demokratska izborna pravila, koja rađaju demokratski izabrane predstavnike građana, djelotvornije i učinkovitije imati manja predstavnička tijela? Sukladno tome, autorica se priklanja američkom poimanju djelotvornosti i učinkovitosti upravljačkoga sustava i zastupa stajalište da su manja predstavnička tijela djelotvornija i učinkovitija i da su, bez obzira na to što imaju manji broj članova, demokratski predstavnik svoje izborne baze jer su njihovi članovi izabrani na istim demokratskim načelima kao i članovi većih predstavničkih tijela.

d) O radnim tijelima

Uobičajeno je u svim demokratskim sustavima da predstavnička tijela osnivaju radna tijela za razmatranje prijedloga akata i drugih pitanja te za predlaganje rješenja o kojima odlučuje predstavničko tijelo. U nekim se sustavima radnim tijelima povjeravaju i ovlasti odlučivanja iz nadležnosti predstavničkoga tijela, ali to u hrvatskome zakonodavstvu nije slučaj.

U radnim bi se tijelima trebala razmatrati cjelokupna problematika i uklanjati nedostaci kako bi se odlučivanje na predstavničkom tijelu olakšalo i ubrzalo. Međutim, u našoj se praksi pokazuje da tu funkciju radna tijela ne ostvaruju jer se sva rasprava vođena na njihovim sjednicama, uglavnom, ponavlja na sjednicama predstavničkoga tijela, pa se, s pravom, postavlja pitanje svrhovitosti takvoga rada.

e) O troškovima funkcioniranja predstavničkih tijela

Administrativni aspekt funkcioniranja predstavničkoga tijela treba biti jasan javnosti koja bi trebala željeti učinkovitost jednako u sferi odlučivanja kao i u sferi upravnih službi.

Veličina predstavničkoga tijela, brojnost sjednica, broj i veličina radnih tijela i broj njihovih sjednica utječu na dimenzije administrativnog opsluživanja članova predstavničkih tijela. To, svakako, nije zanemarivo u analiziranju djelotvornosti i učinkovitosti sustava, a posebno troškova rada predstavničkoga tijela. Članovi predstavničkih tijela zahtijevaju adekvatan uredski prostor, službenike koji će im pomagati, pripremu odluka i drugu stručnu i administrativnu pomoć, naknade za rad i sl.

Bilo bi vrlo zanimljivo analizirati troškove rada predstavničkih tijela u Republici Hrvatskoj, odnos tih troškova i ukupnih proračunskih sredstava jedinica te kako neka zakonska rješenja utječu na smanjenje odnosno na porast tih troškova.

IV. O IZVRŠNIM TIJELIMA JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Kao što je spomenuto na početku, izvršna tijela u jedinicama lokalne i regionalne samouprave jesu općinski načelnik, gradonačelnik i župan te općinsko, gradsko i županijsko poglavarstvo, kao kolegijalno izvršno tijelo.

Kakve su promjene provedene posljednjim zakonom?

a) O općinskome načelniku, gradonačelniku i županu

Općinski načelnik, gradonačelnik i župan samostalno su izvršna tijela, sada je to jasno i precizno utvrđeno zakonom. Prije su bili definirani kao nositelji izvršne vlasti, pa je postojala sumnja jesu li ili nisu izvršna tijela jedinica.

U upravljačkom sustavu, koji izjednačavamo sa sustavom odlučivanja, uloga općinskoga načelnika, gradonačelnika i župana, kao nositelja izvršne vlasti, nije sustavnim zakonom adekvatno uređena. Njihove su ovlasti razrađene samo s obzirom na zastupanje jedinice i na nadzornu funkciju nad općim aktima predstavničkoga tijela, u svim ih se drugim slučajevima razmatra samo kao predsjednika poglavarstva. Njihove su ovlasti bolje razrađene sustavnim zakonom o državnoj upravi kada je tijelima jedinica povjereno obavljanje poslova državne uprave nego što su im razrađene ovlasti u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica.

Zakonom bi se u svim slučajevima, i kada je riječ o ovlastima koje proizlaze iz dužnosti predsjednika poglavarstva, trebali rabiti termini: općinski načelnik, gradonačelnik i župan, a ne predsjednik poglavarstva, jer oni to i jesu u slučaju kada predsjedavaju kolegijalnim izvršnim tijelom, poglavarstvom, kojemu su predsjednik po položaju.

Za razliku od posebnih zakona koji uređuju njihove ovlasti u postupku odlučivanja odnosno pri donošenju određenih odluka (npr. proraču-

na), sustavnim zakonom uopće nije razrađena mogućnost da samostalno uređuju određene odnose u okviru izvršne funkcije ili da imaju, kao samostalno izvršno tijelo, pravo iniciranja i predlaganja odluka.

b) O sastavu poglavarstva, odnosno o "političkom" poglavarstvu

I dalje postoje dva izvršna tijela, s gotovo istim ovlastima kao i prije. Sada, međutim, općinski načelnik, gradonačelnik i župan obvezno dolaze iz redova predstavničkoga tijela, u pravilu nositelja liste stranaka ili nezavisnih lista koje su osvojile mandate u predstavničkom tijelu, a i članovi poglavarstva, također, u pravilu, dolaze iz redova članova predstavničkoga tijela.

S obzirom na sastav poglavarstva posljednjim su zakonom uvedene velike promjene u usporedbi s prijašnjim stanjem. Uvedeno je "političko" poglavarstvo, jedino je u Gradu Zagrebu, posebnim zakonom, omogućeno srednje rješenje ili "političko-stručno" poglavarstvo.

Te dvije novine imale su cilj uvođenje političkoga poglavarstva, sastavljenog isključivo od članova s političkim mandatom. Zbog toga je i uvedena odredba prema kojoj su članovi poglavarstva, u pravilu, iz redova članova predstavničkoga tijela koje je dobilo mandat na izborima i prema kojoj se isključuje tzv. "stručno" poglavarstvo u sastavu kojega su i upravni dužnosnici. Obrazloženje je profesionalizacija uprave i njezino odvajanje od političke, promjenljive dimenzije, potreba za upravnom reorganizacijom i odvajanje administracije od utjecaja izabranih dužnosnika, unapređenje rada uprave i podizanje razine odlučivanja.

U prijašnjoj su praksi bila prihvaćena sva tri rješenja. Srednje je rješenje prema kojem su u poglavarstvima bili i političari i upravni dužnosnici, u različitim omjerima. U nekim je jedinicama bilo prihvaćeno i ovo drugo rješenje, kao u Gradu Zagrebu, u kojemu su svi članovi poglavarstva bili i upravni dužnosnici u pojedinim resorima, a u nekim je jedinicama bio prisutan sadašnji sustav.

Ocjenjuje se da je uvedeni isključivi sustav "političkoga" poglavarstva u kojem su članovi poglavarstva volonteri najprimjereniji malim jedinicama koje imaju jedan jedinstveni upravni odjel, a da u većim jedinicama, u kojima postoje i članovi poglavarstva i pročelnici na pojedinom upravnom području, taj sustav izaziva mnogo neželjenih učinaka, između kojih i:

- smanjenje djelotvornosti i učinkovitosti sustava, jer su ovlasti, prije kumulirane u jednoj osobi, sada podijeljene između člana poglavarstva i pročelnika,
- povećanu potrebu za dodatnim koordinacijama između brojnih dijelova sustava, jer sada ima puno više subjekata u lancu koordinacije,
- potrebu za dodatnom koordinacijom između člana poglavarstva i pročelnika,
- povećanje troškova funkcioniranja sustava - pored plaće za jednoga čovjeka, pojavljuje se i naknada za člana poglavarstva, udvostručuju se troškovi poslovanja s obzirom na rad sjednica poglavarstva, pojavljuje se potreba za dodatnim poslovnim prostorom, povećavaju se administrativni i drugi prateći poslovi i dr.
- nejasne ovlasti člana poglavarstva,
- nejasne ovlasti pročelnika,
- nejasna razgraničenja ovlasti između člana poglavarstva i pročelnika, što rezultira upletanjem članova poglavarstva, volontera, u područje ovlasti pročelnika, kao što je rukovođenje upravnim tijelom, potpisivanje akata i sl.,
- nejasne ovlasti člana poglavarstva prema pročelniku,
- nejasnu odgovornost pročelnika za rad,
- nejasni odnos pročelnika prema članu poglavarstva, prema poglavarstvu i prema nositelju izvršne vlasti.

Netko bi mogao ustvrditi da su postavljena neutemeljena pitanja, jer da su odgovori poznati i da u tom odnosu između članova poglavarstva i pročelnika nema ništa nejasno. I autorica bi mogla definirati sadržaj odgovora na svako postavljeno pitanje, ali je ovdje cilj upozoriti upravo na to da postoje problemi, i to upravo u navedenim odnosima.

Takav je ustroj primijenjen na lokalnoj i regionalnoj razini, ali na državnoj razini nije. Ministri, kao članovi Vlade, ujedno upravljaju i ministarstvima, tu se nije razdvojila politika od struke, nema državnih službenika koji bi vodili ministarstva, nema podjele ovlasti na ovlasti ministra, kao političkog predstavnika, i na ovlasti upravnog službenika. Postoji jedinstvo upravljanja na razini upravnoga područja u jednoj osobi, osobi ministra.

Politika i struka isprepleću se na svim upravno-teritorijalnim razinama i iluzorno je očekivati da na lokalnoj razini moraju vrijediti drukčiji principi. Stoga, ako može na državnoj razini, zašto ne može na lokalnoj? U najmanju su ruku čudni argumenti koji bi trebali opravdati nemogućnost drukčijega pristupa i na lokalnoj i na regionalnoj razini kad se zna da postoji niz različitih upravljačkih modela koji se mogu primijeniti.

S obzirom na to da postoje koalicijski dogovori o podjeli resora između političkih stranaka, je li iluzorno očekivati da su pročelnici stvarno isključivo stručni ljudi ili i njihovo imenovanje ima političku pozadinu?

U svijetu se primjenjuje model tzv. city managera ili gradskog upravitelja koji, kao stručnjak, upravlja jedinicom lokalne samouprave, uz gradonačelnika koji ima samo protokolarne ovlasti. U tom je modelu naglasak na struci i na zahtjevima prema stručnosti u upravljačkom sustavu, a politika je svedena na predstavljanje i protokolarne dužnosti. Naglasak je na shvaćanju da za upravljanje bilo kojim poslovnim sustavom, pa tako i jedinicom lokalne i regionalne samouprave, trebaju posebna znanja.

c) O ovlastima poglavarstva

Poglavarstva jedinica lokalne i regionalne samouprave imaju značajne ovlasti i odgovornosti. Ovlasti poglavarstva mogu se definirati kao inicijativne i izvršne. Za razliku od prijašnjih pristupa, kada je zakonodavac pri definiranju ovlasti davao prvenstvo izvršnoj funkciji, sada je prvenstveno navedena inicijativna funkcija. Inicijativna se izražava

kroz predlaganje općih i drugih akata što ih donosi predstavničko tijelo, a izvršna u osiguravanju provedbe politike i formalnih odluka predstavničkoga tijela, u usmjeravanju djelovanja i nadziranju rada upravnih tijela te u upravljanju imovinom.

Poglavarstvo je aktivni sudionik u definiranju lokalne i regionalne politike, ono nije samo izvršno tijelo jedinice i, iako podređeno predstavničkome tijelu, ono ima značajnu samostalnost i odgovornost.

Tako definirane ovlasti sukladne su ulozi izvršnoga tijela, jedino se postavlja pitanje treba li ograničiti, sada neograničeno, pravo upravljanja i raspolaganja imovinom i dati određene ovlasti predstavničkome tijelu, po uzoru na druge, komparativne sustave, jer je riječ o korištenju javnoga novca.

d) O strukturi poglavarstva i o ovlastima mandatarata

U jedinicama u kojima se poglavarstvo osniva njegova je struktura određena okvirno zakonom, prema veličini jedinice, i statutom, u zakonom određenim okvirima. I dalje su općinski načelnik, gradonačelnik i župan predsjednici poglavarstva i imaju mandat za sastav poglavarstva te na taj način, formalno, utječu na izbor svojih najbližih suradnika.

To je, međutim, zablude o kojoj treba otvoreno progovoriti. Naime, u poglavarstvu sastavljenom na osnovi koalicijskoga sporazuma, u kojem sudjeluje više političkih stranaka, nositelj izvršne vlasti u jedinici, kada je jednom izabran, ne može samostalno utjecati na sastav poglavarstva. Taj sastav ovisi o koalicijskom dogovoru političkih partnera o međusobnoj podjeli resora i odlukama političkih stranaka o članovima poglavarstva. Formalno, članove predlaže nositelj izvršne vlasti, stvarno političke stranke.

V. O NADZORNOJ FUNKCIJI NAD RADOM IZVRŠNE VLASTI ODNOSNO NAD RADOM PREDSTAVNIČKOGA TIJELA

Nadzorna je funkcija jedna od najvažnijih funkcija upravljačkoga sustava, njezinom se provedbom kontrolira djelovanje različitih dijelova sustava, pridržavanje propisa, ostvarivanje rezultata, uspješnost, razina djelotvornosti i učinkovitosti sustava.

Za razliku od drugih poslovnih sustava u kojima viša tijela nadziru niža tijela, u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, kao i na državnoj razini, uspostavljen je mehanizam međusobne kontrole predstavničke i izvršne vlasti. Iako su te odredbe uglavnom standardne, i one bi se mogle doraditi.

Poglavarstvo je odgovorno predstavničkom tijelu jedinice.

Za općinskoga načelnika, gradonačelnika i župana, međutim, postoji samo zakonska odredba o njegovoj odgovornosti središnjim tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave prenijetih u djelokrug tijela općine, grada odnosno županije.

Odgovornost toga tijela za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga nije posebno uređena, ona se jedino iščitava iz odredbe o odgovornosti poglavarstva, jer je to tijelo ujedno i predsjednik poglavarstva.

U primjeni Zakona uočeni su sljedeći nedostaci: institut ostavke uopće nije uređen, niti je uređen institut stavljanja mandata na raspolaganje. Ta su dva instituta iznimno značajna. Zbog toga što ih Zakon ne uređuje, uopće ili dostatno, u praksi su uočeni određeni problemi koje bi trebalo zakonom riješiti.

VI. O TOME KADA SE NE IZABIRU IZVRŠNA TIJELA

Novina je da se u jedinicama do 3.000 stanovnika ne biraju izvršna tijela, već ovlasti općinskoga načelnika obnaša predsjednik vijeća, a ovlasti poglavarstva obnaša vijeće.

U jedinicama koje imaju od 3.001 do 10.000 stanovnika može se odlučiti da se ne biraju izvršna tijela, i tada vrijedi isto načelo kao u jedinicama do 3.000 stanovnika.

Iako je zakonodavac htio olakšati djelovanje sustava u malim jedinicama s problemom nedostatnih izvora financiranja i nedovoljnoga kadra, mislim da takvo zakonsko rješenje mora dovoditi do niza praktičnih problema, posebno u sferi odnosa između predstavničkih i izvršnih poslova.

U tim se jedinicama ne ostvaruje načelo podjele vlasti na zakonodavnu i izvršnu, ne može se ostvarivati cijeli niz zakonom propisanih instituta, ne mogu se poštovati određene, zakonom propisane procedure, niti je moguće ostvarivanje određenih ovlasti pojedinih tijela. Postavlja se niz pitanja, kao što su:

- Kome je odgovoran predsjednik predstavničkoga tijela za svoj rad kao izvršnoga tijela, a kome predstavničko tijelo za rad u funkciji poglavarstva?
- Tko u tim jedinicama nadzire opće akte koje donosi predstavničko tijelo?
- Može li se u takvom tijelu pokrenuti pitanje povjerenja predsjedniku vijeća ili članu vijeća za obavljanje izvršnih funkcija? Je li to uopće provedivo?
- Kako se radi u praksi i provodi li se razlika u radu kao predstavničkoga odnosno kao izvršnih tijela i koji se problemi sve javljaju?
- Kako se donosi proračun jedinice, po kojoj proceduri, jer se, očito, zakonom propisana ne može provoditi?
- Kako izbjeći blokadu rada ako predsjednik vijeća ne želi sazvati vijeće?

Cijeli niz pitanja upućuje na to da neka zakonom definirana rješenja nisu dobra, iako je osnovna intencija bila omogućiti lakši rad u malim jedinicama lokalne samouprave. Međutim, u teoriji i praksi širom svijeta postoje i drukčiji modeli koji ne izazivaju toliko problema u funkcioniranju i poštuju, načelno svuda prihvaćen, princip podjele vlasti.

Je li neka lokalna samouprava demokratska, ovisi o tome kakvi su sastav i funkcije predstavničkoga tijela i do koje su mjere izvršna tijela pod nadzorom vijeća ili izbornoga tijela.

VII. UMJESTO ZAKLJUČKA

Hrvatska je mala zemlja.

Hrvatska se nalazi u tranzicijskom razdoblju u kojem treba transformirati svoj pravni, gospodarski i cijeli društveni sustav te se prilagoditi europskim i svjetskim standardima.

Hrvatska se nalazi u, još nepremoštenoj, gospodarskoj krizi.

Hrvatska je suočena s nedostatnim izvorima financiranja svih javnih potreba.

Građani Hrvatske suočeni su s velikim poreznim davanjima i s nedostatnim zadovoljavanjem svojih prava i interesa što se financiraju iz javnih prihoda.

To je nezaobilazan okvir koji bi se uvijek morao uvažavati pri uređivanju određenih odnosa u Republici Hrvatskoj, pa i u sustavu lokalne i regionalne samouprave i uređivanju pojedinih njegovih dijelova.

On nameće određene zaključke:

U Hrvatskoj je prevelik broj općina, gradova i županija s premalim fiskalnim kapacitetom. Zbog toga što je to osjetljivo političko pitanje, pa se ne pristupa teritorijalnoj reformi, uvedeni su instituti kojima bi trebalo premostiti određene probleme u jedinicama, ali oni izazivaju nove u samom funkcioniranju sustava.

Nova zakonska rješenja vezana uz upravljački sustav jedinice, umjesto da utječu na povećanje djelotvornosti i učinkovitosti rada, a time i na smanjenje troškova funkcioniranja, povećavaju troškove lokalne samouprave na razini cijele Republike Hrvatske. Bilo bi zanimljivo analizirati koliko su porasli troškovi u lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj zbog primjene novoga modela izvršne vlasti.

Ne postoje jedino moguća ili najbolja rješenja za sve.

Diljem svijeta u primjeni su brojna rješenja, različiti modeli izvršne vlasti, od kojih su neki, možda, primjereniji političkoj i gospodarskoj situaciji nego zakonom utvrđeni model.

Bez obzira na to što se politika i struka nikada neće moći potpuno odvojiti, treba poticati profesionalizaciju uprave, ali i profesionalizaciju upravnoga menadžmenta.

Niti jedan model ne može dati dobre rezultate ako ne potiče da svi dijelovi sustava, bili oni politika ili struka, rade svoj posao profesionalno.

Zakonodavac bi morao voditi računa o situaciji u kojoj se Republika Hrvatska te općine, gradovi i županije nalaze pa zakonom omogućiti onaj sustav koji odgovara trenutku, onaj sustav koji će ostvariti sve funkcije, ali s manje troškova.

Zakonodavac bi trebao omogućiti jedinicama lokalne i regionalne samouprave da izaberu njima najprihvatljiviji sustav izvršne vlasti i ne bi trebao isključivati neke druge, racionalnije i prihvatljivije, modele u ovom trenutku.

THE SYSTEM OF GOVERNANCE IN LOCAL SELF- -GOVERNMENT UNITS

Summary

The system of governance in local and regional self-government units is an important component of the functioning of the unit of local and regional self-government, and therefore, its rationalization is a part of the entire reform of local self-government which is carried out in Croatia.

The article deals with the system of governance which differs with respect to small (up to 3,000, and possibly up to 10,000 inhabitants) or larger local self-government units. The institutions of the system which affect its efficiency and effectiveness, especially in connection with representative and executive bodies, are analysed.

The analysis includes the functions of local and regional self-government units and their bodies, size of representative bodies, working committees of the representative body, powers and position of the municipal head executive, the mayor and the county governor, powers and structure of the executive board and effects of the introduction of the political executive board on the functioning of the system of governance, structure of the executive board and powers of the mandatary, supervising function by which functioning of different parts of the system is controlled, rule following, achieving results, successfulness, level of efficiency and effectiveness of the system, and functioning of the system and establishment of certain institutes in local self-government units in which bodies of executive power are not elected.

It is pointed out that the legislative solutions relating to the functioning of local and regional self-government units affect the rationality of the system and its efficiency and effectiveness. Likewise, that different solutions and approach to defining the institutions of the system are also possible, and that the legislator should take into consideration the situation in the Republic of Croatia, as well as in municipalities, towns and counties, and regulate by law such a system which will perform all the functions, but with less expense.

Key words: local and regional self-government, system of governance of local and regional self-government units, representative body, executive bodies