

Decentralizacija - uvjet optimalizacije lokalne i regionalne samouprave

Zvonimir Lauc *

Mjera je optimum. (Hegel)

UDK 35.071.6

352.353

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 1. 11. 2001.

Prihvaćeno: 1.12. 2001.

Autor je u radu, pisanom za raspravu na savjetovanju "Reforma lokalne samouprave", naglasio nužnost decentralizacije ovlasti i poslova kao preduvjeta za ozbiljenje vizije lokalne i regionalne samouprave. Znatan dio rada odnosi se na iskustva decentralizacije u tranzicijskim državama. U radu se zagovara znanstveni pristup decentralizaciji kako bi se politički odabir temeljio na postojanju više mogućnosti. Posebna pozornost posvećena je međunarodnom monitoringu.

Ključne riječi: decentralizacija, optimalizacija, lokalna samouprava, regionalna samouprava

POLAZNA STAJALIŠTA

1. U državi, koja se izgrađuje "odozgo" odnos između viših/širih i nižih/užih teritorijalnih zajednica prepoznaje se kao: dekoncentracija vlasti, decentralizacija i lokalna samouprava.

2. U (građanskom) društvu, koje se izgrađuje "odozdo" *constituens* i mjera svih rješenja je građanin, koji ne može egzistirati kao Robinson, nego se umrežuje s drugim građanima (obitelj, tvrtka, interesne zajednice), od lokalne, regionalne, nacionalne do nadnacionalne razine.

* Dr. sc. Zvonimir Lauc, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

3. Vrednovanje koncipiranja i ostvarivanja vizija i misija neke zajednice sve više je univerzalno. Vrijednosti, kriteriji i mjerila uglavnom su općeprepoznatljivi i općeprihvatljivi. Zajedničke vrijednosti u sebi sadrže cjelovitost, otvorenost, čestitost, slobodu, jednake mogućnosti, učenje, vrline i lojalnost (Peter. M. Senge).

4. Moderne društvene teorije: teorija sustava, teorija samoorganizacije, teorija autopoiesis, omogućavaju u ambijentu informatičke tehnologije simuliranje i ozbiljenje najboljih mogućih rješenja. Niti maksimalno, niti minimalno. Nužno je tragati za optimalnim rješenjima.

5. Republika Hrvatska, kao zemlja u tranziciji, otrežnjava se od osamostaljenja i stjecanja neovisnosti svoje države (što je nužno, ali ne i dostano) te traga za kvalitetnim razvojem društva koje će u cijelosti biti kompatibilno s europskim okruženjem. Republika Hrvatska opredijelila se za civilno (građansko) društvo,¹ u kojem svaki pojedinac (emocionalno, moralno, intelektualno, estetski) i krajevi zemlje (gospodarski i socijalni) imaju (pod)jednake šanse za kvalitetan razvitak. Stoga nije čudno da je Vlada RH u svom Programu, između ostalog, definirala svoje ciljeve i kao: "Pokrenut će se proces široke decentralizacije te jačanje lokalne i regionalne samouprave".

I.

Vjerojatno najvažnije i najaktualnije pitanje danas je - kako osmišljavati i živjeti kvalitetan društveni razvoj, gdje će pojedinac imati šansu pune emancipacije (moralne, intelektualne, estetske) u ostvarivanju svojih potreba i interesa na način da istovremeno ostvaruje i opće dobro zajednice (*bonnum commune*).

¹ To je evidentno u svim "pismima namjere" koje je Republika Hrvatska adresirala relevantnim svjetskim i europskim asocijacijama npr. NATO-u, WTO-u, Europskoj uniji, Vijeću Europe, OSCE-u, itd.

Cjelokupni razvoj u svijetu jest napredovanje u svijesti o slobodi. U Kitaju je bio jedan slobodan, u Antici nekolicina, a u Hegelovo i naše doba svi su po sebi slobodni. Preliminarna hipoteza od koje polazim jest da nismo u stanju ovladati društvenim razvitkom ako definiranju problema ne prilazimo cjelovito i svestrano. Nužno je na uman način ulaziti u ljudski, tehnički, ekonomski i pravni aspekt te na taj način otvarati perspektive za osobni, organizacijski, gospodarski i kulturni razvitak.

U posljednjih desetak i nešto više godina u svijetu su se odvijale vrlo važne mijene, osobito u Europi. Prvenstveno se to odnosi na:

- proces globalizacije svijeta,
- proces tranzicije iz jednog u drugi režim,
- proces diferenciranja i integracije.²

Nas najviše zanima Europa i proces europeizacije. Što se razumije pod europeizacijom?

Prvenstveno se to odnosi na Europu oblikovanu kao Europska unija, koja ima cilj biti što je moguće bliža zajednica među ljudima Europe, u kojoj se odluke donose što je moguće bliže građanima. Namjera je promicati gospodarski i socijalni progres s uravnoteženim dostatnim razvojem. U tom ozračju konstituens je "državljanin" Europe, a to znači dijeliti zajedničke vrijednosti, razvijati osjećaje o pripadnosti zajedničkoj socijalnoj i kulturnoj sredini. To je izuzetno aktualno osobito za postkomunističke zemlje u tranziciji. Drugim riječima, imperativ je otvaranje procesa osposobljavanja za europsku razinu življenja (rješavanje problema, rada, kulture, tolerancije) do individualnih zahtjeva za kvalitetnim životom novog informaci-

² Pod globalizacijom se razumije transnacionalno društvo, gdje je državno (nacionalno) okruženje samo dio svjetskog (globalnog) poretka.

Zemlje u tranziciji, mijenjaju i adaptiraju projekte svoga društvenog razvitka. Prvenstveno se to odnosi na tržišno gospodarstvo, demokratski politički sustav i održivi razvoj.

Pod diferenciranjem razumijemo procese koji idu iz jednostavnog u raznovrsno. Pod integracijom razumijemo procese ponovnog sastavljanja pojedinačnih diferenciranih pojava u novu cjelinu.

Vidi detaljnije: Lauc, Zvonimir: Temeljni pojmovi lokalne samouprave, lokalna samouprava - hrvatska i nizozemska iskustva, Grafika, Osijek, 2001.

skog doba. Subjekti su građani, obitelji, institucije: gospodarske, društvene, političke. Preduvjet svega je kvalitetno iskazivanje pravila igre.

Kriteriji su:

- i. gospodarska efikasnost, što podrazumijeva gospodarski razvoj u kojem dolazi do izražaja makroekonomsko i institucionalno tržišno okruženje,
- ii. politička demokratičnost, gdje se provodi ideja diobe (horizontalne i vertikalne) vlasti i pravne države, gdje je vlast ograničena, a najvažnija su ljudska prava;
- iii. strateška sigurnost,³ to je osiguranje mira i pružanje sigurnosti svim stanovnicima.

Sažeto iskazano kriteriji i uvjeti za zemlje koje pretendiraju postati članicom EU jesu prilagodba političkog, gospodarskog i socijalnog života (Copenhagen 1993, Madrid 1995). Politički kriterij jesu "uspostava stabilnih institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava".⁴

Zalažemo se da bi konkretna društvena uređenja trebalo vrednovati kroz to što vodi kvalitetnijem razvitku - produktivnosti rada i humanizaciji odnosa, kao i emancipaciji čovjeka, obitelji, timova, tvrtki, lokalnih zjednica, regionalnom ustroju, središnjoj vlasti do nadnacionalnih asocijacija. Na žalost još uvijek čovjek služi u najvećem dijelu reproduciranju kapitala i/ili države.

³ Svjedoci smo kopernikanskog prevrata oko redefiniranja ovog kriterija nakon terorističkog napada na SAD. Upravo i to upućuje na relativnost određenih promišljanja, zauzimanja strategija i taktika te na nužnost sofisticiranijeg definiranja pojmova telos i causa.

⁴ Pluralistička demokracija podrazumijeva višestranačke izbore koji se moraju održavati u vremenskom razmaku, tajnim glasanjem i općim pravom glasa, za predstavnička tijela na svim razinama (lokalna, regionalna, državna) koja uživaju visok stupanj suvereniteta i uključivanja predstavnika političkih partija koje su slobodne da se organiziraju i iskažu. Poštovanje ljudskih prava znači sadržaj liste prava koja moraju biti zajamčena svakom unutar jurisdikcije države članice. Ona su popraćena i konkretnim nadzorom i procesualnim jamstvom na europskoj razini. Vladavina prava jest načelo zakonitosti, pravo ispitivanja uprave od sudova, pristup sudu, jamstvo poštenog i javnog saslušanja, neovisnost sudaca, razmjerno kažnjavanje. Ta načela moraju biti u akcijama vlade i drugih autoriteta, kao i u sudstvu i zakonodavstvu, odnosno u dosljednoj primjeni načela diobe vlasti.

Procesi globalizacije, tranzicije, diferenciranja i integracije zahtijevaju novo promišljanje i primjenjivanje. U tradicionalnim autoritarnim organizacijama dogma je bila upravljanje, organiziranje i kontroliranje. U tzv. učećoj organizaciji (*learning organization*) nova "dogma" bit će vizija, vrijednosti i uzajmani modeli.⁵ Na sceni, prvenstveno u *businessu*, jest nov tip organizacije, koja je decentralizirana, nehijerarhijska, namijenjena za opće dobro i rast zaposlenih kao i za uspjeh. Međutim i političke asocijacije poprimaju nove oblike, na konzualnoj osnovi.

Europa, pa i cijeli svijet susreće se s nužnošću reformiranja institucija s namjerom ubrzanja i kvalitetnijeg procesa odlučivanja, njihove veće učinkovitosti i demokratičnosti. To se može svesti na to kako kreirati vladu (na svim razinama) koja će bolje (učinkovitije) raditi; koštati manje; koja će se brinuti o uravnoteženom proračunu.

Nema dileme, ili barem je ne bi smjelo biti, da li Europa-država ili Europa-naroda i građana. Jedno drugo ne isključuje, naprotiv: u kvalitetnom odnosu obogaćuje i uzajamno razvija. Vrlo je aktualno pitanje razine donošenja relevantnih odluka. I u tom pitanju svjedoci smo kopernikanskih mijena, jer se nastoji donositi odluke što je više moguće bliže građanima, pri čemu se primjenjuje načelo supsidijarnosti.⁶ Predmnijeva se da najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na lokalnoj razini, zatim na regionalnoj, pa onda na nacionalnoj i na kraju na nadnacionalnoj razini. Drugim riječima, reafirmira se proces "odozdo" (*bottom up*), koji uz nužnost i procesa "odozgo" (*top down*), osigurava kvalitetnije odlučivanje jer odgovara potrebama i interesima građana. To je način preuzimanja odgovornosti i samostalnosti u odlučivanju, gdje je jedina granica zakon, a ne i zaštita pod

⁶ Peter M. Senge: *The Fifth Discipline, The Art & Practice of the Learning Organisation*, Century Business, 1990.

⁷ 1931. godine Pio XI. izdaje encikliku, u kojoj, između ostalog, navodi "da je nepravda, veliko zlo i poremećaj ispravnog poretka, kada veća i viša zajednica prisvoji sebi funkcije koje mogu biti uspješno obavljene od strane manjih zajednica", *Quadragesimo Anno*, Catholic Truth Society, London, 1936, str. 31.

hijerarhijskom strukturom. Akcent je na "samo-", na samoodgoju, samoobrazovanju, samoorganizaciji. Više razine nisu isključene iz donošenja odluka, ali one se javljaju kao korektori, ako niže razine odlučivanja nisu donijele odgovarajuće odluke. To upućuje na nužnost koordinacije i kooperacije, a ne konfrontacije, različitih vertikalnih razina odlučivanja, koje su koncentrični krugovi. Mjeru ne predstavlja zajednica, nego pojedinac - građanin. Nikakva se nadležnost ne smije postaviti višom nego li je to nužno. Ono što može pojedinac ne smije se zahtijevati od zajednice. Što može manja/niša zajednica, veća/šira ne smije joj uskratiti. Supsidijarnost je prava mjera ograničenja državne moći. U Europi, prvenstveno tu mislimo na EU koja se oprezno ali nezaustavljivo širi na ostale zemlje, iskristalizirao se sustav zajedničkih prava i obveza kao kohezivni bitni element zajedništva kroz europsko pravo (*acquis communautaire* ili *community patrimony*).

II.

Navedeno se prvenstveno odnosi na ulogu države osobito u javnom sektoru. Klasične javne službe (vojska, diplomacija, policija, sudovi, porezi) obogaćuju se novim javnim službama (privredne službe, društvene službe - u školstvu, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, socijalnoj sigurnosti, tehničke službe - u prometu, komunikacijama, proizvodnji i raspodjeli energije, informacijske službe - u statistici, meteorologiji i dr., komunalne službe u gradovima), što rezultira sve razvedenijim javnim sektorom.

Dizajniranje tzv. "druge generacije" reformi usredotočeno je na povećavanje kapaciteta javnog sektora u primjeni gopodarskih politika.⁷ Glavno pitanje jest pitanje alokacije resursa. Akcent je na *human capital* i općenito talentu, to je prava vrijednost i ulaganje u čovjeka najrentabilnije je ulaganje. Kvaliteta javnog sektora definira se

⁷ Vito Tanzi: The Role of the State and the Quality of the Public Sector, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/00/36, 2000.

kao svojstvo koje omogućava državi obavljanje zadataka na najefikasniji način. Nužno je iznalaziti kvalitetne javne institucije. Bitno je dostizati i polučiti sinergiju između umreženih institucija. Važno je osiguravati utjecaj građana kao potrošača njihovih usluga. Općenito, uspješnost javnog sektora ovisi o državnim zadacima koji se trebaju obavljati i realizirati s minimalnim stupnjem upletanja tržišta, s najnižim teretom plaćanja poreza i taksa, s najmanjim brojem zaposlenih u javnom sektoru, s najnižom apsorpcijom resursa javnog sektora i općenito s najmanjim prisilama tržišta. Taj sektor mora biti transparentan.

Drugim riječima, nužno je otvoriti reformu javne uprave, od centralizirane prema decentraliziranoj. To se može analizirati sa (a) regulacijskog, (b) organizacijskog i (c) financijskog aspekta. Reforma javne uprave je i političko pitanje. Ona je u korelaciji s daljom decentralizacijom, također s odnosom egzistirajuće središnje javne administracije i nove administracije u temeljnim jedinicama lokalne samouprave. Usko s tim u vezi je promišljanje i iznalaženje središnjeg međustupnja između države i lokalne samouprave, koji se može svesti na problematiku regije i regionalizacije.⁸ Ta reforma u sebi nosi zahtjev za više efikasnosti u pružanju usluga lokalnih vlasti, kao i odgovarajuće mijene u vođenju lokalnih financija te također više javne participacije. Smatramo nužnim upozoriti da je možda najvažnija reforma u ponašanju aktera i okruženja, znači psihološka i sociološka mijena.

To su rješenja koja se zasnivaju na načelu decentralizacije i "necentralizacije", na načelu samouprave, gdje su lokalne i regionalne vlasti kvalitetan odgovor na proces globalizacije i uopće europeizacije. Ustrojavanjem takvog pristupa osigurava se solidarnost, harmonizira se gospodarski razvitak i omogućava se jednakost u šansama za sve ljude i krajeve.

⁸ B.Babac, Z. Lauc: Regija i regionalizacija u Hrvatskoj, ustavnopravni i političko-upravni aspekti, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 1989.

III.

Moglo bi se reći da su zemlje u tranziciji uglavnom apsolvirale normativno koncipiranje moderne države, donošenjem ustava i zakona te niza drugih propisa. To nikako nije jednokratni posao, nego aktivnosti koje su trajne. Ovdje su vrlo značajna iskustva i rješenja zemalja u tranziciji, koje nise preuzimale "zapadni model", nego su tragale za putovima modernizacije u dilemi koji model ili modele usvajati. Stoga su i različiti modeli izbornog sustava, procesa pretvorbe vlasništva, odnosno privatizacije, odabira ustroja lokalnih i regionalnih vlasti, i dr.⁹ Ipak, može se zaključiti da se sve te zemlje manje-više susreću s istim dilemama, sa sličnim kontaminacijama, s istovjetnim aspiracijama. Tako smo svjedoci i sudionici iznalaženja normativnih i zbiljskih rješenja s "dječjim bolestima". Zakoni su se donosili i po načelu "volje svih" (Rousseau), a ne "opće volje", uz "grijeih struktura". Drugim riječima, pravo (zakoni) moraju se naslanjati na moralitet. Tako moral nije iznad prava, on ulazi u pravo, ali se u njemu ne rastvara.

Svakako zemlje u tranziciji danas polažu ispit pred sobom, ali i pred čovječanstvom. U svakoj tranziciji bitno je definirati telos - cilj (strategiju), kako bi se u svakom trenutku moglo kvalitetno vrednovati gdje su akteri u odnosu prema ciljnoj orijentaciji. Ponajprije se tu misli na proces demokratizacije, a unutar njega na temeljna ljudska prava i slobode. Pri tome valja imati na umu da nema skupne, zajedničke slobode bez slobode svakog pojedinca. Danas je općepoznato i prihvaćeno da su učinkovito tržišno gospodarstvo i poduzetništvo, visoki standardi očuvanja prirode i okoliša te ljudska prava po standardima ozbiljenja uz učinkovitu i demokratsku zaštitu i promidžbu

⁹ Značajni su projekti koje je realizirao Local Government Institute, Budapest, osobito - Decentralization: Experiments and Reforms, ed. by Tomas M. Horvath, Local Government and public Service Reform Initiative, May 2000; Diversity in Action, local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe, ed. by Anna Maria Biro and Petra Kovacs, Budapest, 2001; Stabilization of Local Governments, ed. by Emilia Kandeava, Local government in Central and Eastern Europe, Vol. 2, 2001.

temeljni kriteriji civilnog društva, a to je uvjet bez koga se ne može, nakon ustrojavanja države.

Neke zajedničke karakteristike tranzicijskih zemalja jesu:

- lokalni izbori za predstavnička tijela i odabir djelatnika bez utjecaja središnje vlasti,
- širenje kompetencija, uključujući one koje se odnose na lokalne poreze i ekonomski i društveni razvitak,
- značajna autonomija lokalnih jedinica, uključujući financijsku autonomiju,
- lokalna vijeća kao predstavnička tijela koja su glavni autoritet lokalnih vlasti, što uključuje načelo lokalne autonomije,
- čelnik izvršne vlasti - (grado)načelnik - izabran izravno ili od predstavničkog tijela, koji izvršava opće nadležnosti, osobito izvršne funkcije podijeljene između izvršnog tijela i njega,
- sustav upravnih i izvršnih organa, s podijeljenim nadležnostima i strukturom, sukladno sa središnjom razdiobom izvršne funkcije,
- jednostupanjnska razina lokalnog samoupravnog sustava, katkada podvostručena sa srednjom razinom,
- općine s upravnom supstrukturom, često kombinirano s podopćinskom, djelomičnom samoupravom.¹⁰

Lokalna reforma u modernim zemljama susreće se sa sljedećim izazovima:

1. Unapređenje kvalitete i operacionalne učinkovitosti lokalne uprave i administracije na najnižim troškovima u izvršavanju demokratske kontrole. To uključuje povećanje produktivnosti lokalne administracije, reduciranje javnih troškova, uvođenje transparentnosti u aktivnosti, aktivno uključivanje zajednice i građana u lokalnu samoupravu i razvijanje efektivne kontrole i mehanizama naknada. Posebna pozornost daje se kreaciji nužnih pravnih okvira za decentraliza-

¹⁰ Emilia Kandra: Introduction to Comparative Local Government in Central and Eastern Europe: A Balkan Perspective, u: Stabilization of Local-Governments, str. 29.

ciju vlasti i osobito za decentralizaciju javnih usluga. Značajan cilj u tome je borba protiv korupcije.

2. Rekonstrukcija međuodnosa između lokalne samouprave i građana i spoznaja da su građani potrošači (korisnici) usluga lokalne administracije.

3. Usklađivanje lokalne samouprave i lokalne administracije s potrebnim uvjetima ekonomskog razvitka.¹¹

Nužnost visoke razine kooperacije, partnerstva i razumijevanja između svih razina vlasti je nezaobilazna.

Nužni koraci:

1. Jasno zakonsko razgraničenje između odgovornosti središnjih i lokalnih vlasti.

2. Jasno zakonsko definiranje ovlasti samoupravne vlasti.

3. Utemeljenje uvjeta za realnu decentralizaciju - političku, upravnu i financijsku - širenjem djelokruga ovlasti lokalne samouprave.

4. Širenje samoupravnih kapaciteta kroz:

- izravnu pomoć i potporu države - zakonodavnu, financijsku i dr.,
- razvitak samogenerirajućih izvora dobiti i aktivno traganje za novim oblicima financiranja,
- trening lokalnih dužnosnika i službenika,
- kreiranje širih i više decentraliziranih lokalnih jedinica,
- aktivna upotreba lokalnih asocijacija.

5. Povećavanje uloge lokalne samouprave sukladno ograničenjima njihovih ovlasti i izvora u ekonomskom razvitku lokalnih teritorija s ustrojavanjem partnerstva prema privatnom sektoru.

6. Povećavanje uloge i značajnosti neprofitnih organizacija u izvođenju lokalnih aktivnosti, kao delegiranje funkcija na javne neprofitne organizacije i ustanovljavanje partnerstva s njima.

7. Više aktivne participacije građana u javnim poslovima, kao:

- približavanje građana bliže centrima odlučivanja,
- uporaba boljeg kontroliranja i mehanizama nadonada, šteta.

¹¹ Isto, str. 38.

8. Provođenje lokalnog upravnog sustava s više efikasnosti kroz:

- ustrojavanje i primjenu regionalnih planova,
- koordinaciju općinskih zadataka,
- unapređenje davanja lokalnih javnih usluga,
- upoznavanje s funkcionalnom integracijom.¹²

IV.

Vrednovanja normativna i stvarna u pitanju razvoja lokalne i regionalne samouprave prvenstveno se mogu i trebaju obavljati analizom njihove kompatibilnosti s načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Nacrta europske povelje o regionalnoj samoupravi.

Valja imati na umu da je vrijeme donošenja Europske povelje o lokalnoj samoupravi, vrijeme kada u Europi preferiraju "decentralizirajuće mjere". Drugim riječima, to je pomicanje sve više i više nadležnosti prema periferiji, ponajprije se to odnosi na uslužne djelatnosti. Nadalje, to je traganje za iznalaženjem odgovarajućih razina za što bolje i učinkovitije upravljanje nadležnostima koje su pomaknute prema periferiji. Tako su neki reducirali broj općina i/ili dozvoljavali općinama da se udruže radi promicanja nekih usluga, kao i/ili ustrojavanjem novih međustupnjeva vlasti između lokalnih i središnjih, najčešće regionalnog tipa. Bitno je uočiti da se decentralizacija odvijala kako u tradicionalno centraliziranim zemljama (npr. Francuskoj), tako i u tradicionalno decentraliziranim zemljama (npr. Njemačkoj). To je stoga što je moderna decentralizacija prvenstveno iskaz razvoja moderne države od "države čuvara" prema funkcionalnoj državi u ambijentu od parohijalnog prema globalnom društvu.

Proces decentralizacije općenito, a osobito u zemljama u tranziciji, zahtijeva redefiniranje demokratizacije, participacije, efikasnosti,

¹² Isto, str. 39 i 40.

menadžmenta¹³ i uloge lokalne samouprave. Stoga se reforma lokalnih vlasti, koja uključuje brojne administrativne promjene kao i novo zakonodavstvo, odnosi na sva tri cilja administrativne reforme: demokraciju, učinkovitost i jednakost.

Problematika lokalne i regionalne samouprave ima sve veću aktualnost i značenje, jer upravo ta razina omogućava artikuliranje potreba i interesa na lokalnoj razini, amortizirajući lokalni egoizam ("žablja perspektiva"), a istovremeno amortizira središnji centralizam ("ptičja perspektiva"), uz osiguravanje sinergijskog razvitka.

Najvažnije je navedeno osmišljavati i prakticirati na lokalnoj razini, ali i na regionalnoj razini društvenog organiziranja.

Opće je poznato da zbog ustroja države, njezine veličine, uobičajeno da se državni teritorij dijeli na uže teritorijalne jedinice. Odnos između viših/širih i nižih/užih teritorijalnih jedinica regulira se ustavom i zakonom. Tri su vrste takvih odnosa:

(1) Dekoncentracija je odnos u kojem je na lokalna (mjesna) tijela prenesen određeni skup ovlasti, koje se obavljaju sukladno uputama i pod punim nadzorom središnje vlasti. Taj ustroj naglašava visok stupanj nadređenosti središnje vlasti, odnosno nesamostalnosti i ovisnosti lokalne vlasti. Država je tu jedini organ javnog interesa. Uža/niža razina teritorijalnog ustroja poznaje samo upravne jedinice i vertikalni ustroj "odozgo". Znači, u tom slučaju samo se ista vrsta vlasti obavlja dislocirano, ali na istovjetnim načelima u istom birokratskom ozračju. Samo se prema mjestu obavljanja mijenja kvantiteta, ali ne i kvaliteta obavljanja javnih poslova.

¹³ Menadžment je sigurno jedna od ključnih riječi koja je uveliko u posljednje vrijeme učestala u svakoj analizi sadržaja knjiga, časopisa, dokumenata. Vidi: Drucker, Peter F., *Managing in Turbulent Times*, Heinemann, London, 1980; Ackerman, Robert W., *Managing Corporate responsibility*, Harvard University Press, Boston; Ansoff, H. Igor, *Business Strategy*, Penguin Books, Harmondsworth; Ansoff, H. Igor, Edward McDonnell, *Implementing Strategic Management*, Prentice Hall, London, New York, 1990. i dr.

(2) Decentralizacija je odnos u kojem je na lokalna (mjesna) tijela prenesen određeni opseg poslova, sukladno ustavu i zakonu, u kojima su oni vezani obvezom pridržavanja propisa i pravom nadzora nad tim pridržavanjem koje pripada središnjoj vlasti. Nadzor je ograničen samo na zakonitost postupanja lokalnih (mjesnih) tijela, a ne i na pravilnost odluka u okviru povjerenih im poslova. Uža/niža razina teritorijalnog organiziranja ima upravne elemente, ali sve više i elemente samoupravne. Mijenja se kvantiteta, ali i kvaliteta obavljanja javnih poslova.

Redosljed od dekoncentracije vlasti preko decentralizacije do istinske lokalne samouprave nije slučajan. To stoga što kvaliteta lokalne samouprave ovisi o ostvarenju dekoncentracije vlasti i njezine decentralizacije.

Proces decentralizacije u zemljama Središnje i Istočne Europe imao je svoje specifičnosti. To se odnosi na:

- povijesni aspekt oslobađanja od komunističkog režima i njegove kontaminacije u svim sferama rada i života, kroz demokratske i ekonomske mijene,
- političku prirodu procesa - mijena se odvija u stalnim interesnim konfliktima između različitih grupa koje su zainteresirane za održavanje centralizirane države,
- djelokrug u polju različitih subjekata decentralizacije, što ne obuhvaća samo promjenu funkcija i odgovornosti od središnje na lokalnu razinu, nego također promjenu sustava političkih struktura, vlasništva, upravnih institucija i javnih financija,
- društveni i mentalni čimbenik,
- potrebu zadržavanja kontinuiteta u upravi i ekonomiji.

Bitno je uočiti da je značajno lakše mijenjati ustav i zakone, znatno teže mijenjati institucije, a najteže mijenjati ljudski mentalitet i ponašanje.

Svaka mijena zahtijeva:

- političku volju vodstva,
- potporu, ili barem dopuštenje od društva,
- ekspertno znanje,
- veliku većinu (kritična masa) ljudi spremnih za primjenu reforme.¹⁴

Temeljna načela decentralizacije jesu:

- odgovornost za razvoj lokalnih zajednica,
- neovisnost o središnjim vlastima,
- značajna javna potpora,
- otvorenost i transparentnost,
- kooperacija s građanskim organizacijama.¹⁵

Decentralizacija je u naglašenoj pozitivnoj korelaciji s demokratizacijom. Kako demokratizacije nema bez razvijanja lokalne i regionalne samouprave, odnosno bez pluralističkog političkog sustava, to su sve zemlje u tranziciji pristupile tom procesu.¹⁶ Zajedničko im je: tržišno orijentirano gospodarstvo, politička demokratizacija i pluralizam, snažne aspiracije za što brže postizanje članstva u Europskoj uniji; promjene i napredovanje u uvođenju glavnih socijalnih reformi.

Tako se sve zemlje u tranziciji nalaze pred dilemom koje putove modernizacije odabrati¹⁷ te koje modele primjenjivati. Prijedeni put odvijao se u dvije faze. Prva, kada su okončane ustavne reforme, donášani su zakoni o lokalnoj samoupravi i zakoni o lokalnim izborima. Druga, koja je u tijeku, odnosi se na donošenje zakona o javnim djelatnicima i službenicima; zakona o nadležnostima (pravima i dužnostima) javne uprave na svim razinama te zakona o transformaciji

¹⁴ J. Reguleski: *Lessons learned in the decentralisation process study Poland*, 14th ENTO Seminar and Annual General Meeting, "Role of Training Organisations in support of the Decentralisation Process", Krakow, 26-28 September 2001.

¹⁵ Sve te teme bile su predmetom ENTO seminara "Role of Training Organisations in support of the Decentralisation Process", Krakow, 26-28 September 2001.

¹⁶ Vrlo značajno je istraživanje *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute; Budapest, 1999., čiji rezultat je publikacija: *Decentralization: Experiences and Reforms*, ed. by Tomas M. Horvath.

¹⁷ Npr. dilema pri ustrojavanju temeljnih lokalnih jedinica: koristiti li neudruživanje *versus* spajanje na temeljnoj razini; neudruživanje *versus* drugostupanjske razine udruživanja i asocijacija; određivanje koja bi razina imala koje funkcije.

vlasništva. Ovdje se uključuje i reguliranje statusa glavnog grada te financiranje lokalne i regionalne samouprave. Među zadacima koje treba apsolvirati naglašava se nužnost ustrojavanja sustava pružanja usluga građanima na profesionalnim kriterijima, gdje treba razdvojiti i jasno razlikovati političke i upravne utjecaje. Najvažnije je osigurati političku neovisnost činovnika i kvalitetnu obranu profesionalaca od političkih pritisaka. Mijene na lokalnoj i regionalnoj razini zahtijevaju i odgovarajuće mijene države, što uključuje sudsku zaštitu, nadzor zakonitosti, financijsku regulativu te dužničko-stečajne regulacije. Pri tome smatramo najvažnijim i najznačajnijim ostvarivati kopernikanske reforme u novom poimanju i ozbiljenju načela diobe vlasti.

Naglasak je na iznalaženju putova, sredstava, načina i oblika koji će osiguravati što demokratskije i učinkovitije institucije na lokalnoj i regionalnoj razini, za što je nužno kalkuliranje s financijskom autonomijom, odgovarajućom ustrojbenom strukturom i unapređivanjem načina upravljanja.

Sve to treba pratiti reorganizacija lokalne i regionalne samouprave, koja treba:

- (a) iznalaziti tipove i idealne veličine temeljnih lokalnih jedinica - gdje se odlučuje o efikasnosti i demokratičnosti, ali ne kao "ili/ili", nego kao "i/i",¹⁸
- (b) iznalaziti razine upravne strukture kroz diobu rada između središnje i lokalne vlasti,
- (c) osmisliti unutrašnju organizaciju lokalne jedinice,
- (d) razdvojiti općinsko/županijsko vlasništvo od državnog vlasništva,
- (e) razvijati odgovornosti i upravljanje financijama,
- (f) definirati odnos između lokalne državne uprave i lokalne samouprave - da li ostvariti visoku razinu odvajanja u dualni sustav ili mješovit sustav gdje obje vlasti zajedno utvrđuju oblike upravljanja, osobito kroz nadzor, zakonitosti i oportunisti,

¹⁸ Navedeno asocira na win/win rješenja, gdje svi dobivaju, a ne da jedan dobiva samo zato što drugi gubi.

(g) iznalaženje novog ujednačavanja između središnje vlasti i lokalne samouprave - razvoj koherentnih interesnih grupa.

Upozorava se na potrebu reformiranja javne uprave, na nužnost više učinkovitosti lokalnih usluga, unapređenje upravljanja tehnikama ili novim pravilima moderne uprave i etike. Također, uočava se nužnost reformi financiranja lokalnih poslova te više javne participacije, transparentnosti i izravnijeg kontakta javne vlasti s građanima. Reforma lokalne samouprave ključni je dio mijena političkog sustava.¹⁹

V.

Smatramo da se novi izazovi ne mogu adekvatno prevladavati bez teorije sustava, teorije samoorganizacije i teorije *autopoiesis* (samotvorba). Prve dvije teorije su poznatije, dok treća tek osvaja ljude i prostore. One su komplementarne, jedna drugu obogaćuje.

Kao što je tehnologija pretvaranje ideje u proizvod, tako je isto i s autopoietičnom tehnologijom. Ta nam tehnologija omogućava pozitivno preuzimati, a negativno eliminirati, ili bar svođenje negativnosti na najmanju moguću mjeru. Pri tome, naslanjajući se na prirodne zakonitosti, sve je istovremeno i dio i cjelina, omeđeno opnom, koja osigurava entitet kao jedinstvo u kojem se razvijaju i dijelovi i cjelina, dovoljnu otvorenost koliko je god moguće za spoznajno, ali i normativnu zatvorenost koliko je to nužno. Pri tome se ne ugrožava identitet i subjektivitet dijelova i cjelina, gdje svatko od njih ima svoju autonomiju, ali istovremeno i odgovarajuće umreženje u ozračje.

Danas smo sve više svjedoci i sudionici međusobnog isprepletanja kao umreživanja sustava gdje pravo nastaje kao negacija negacije morala, kao sankcioniranje morala i običaja, a to znači "odozdo", i gdje se ideologija i filozofski pristup, izravno, bez dovoljno posredovanja pretače u propis najvišeg ranga, a onda i u ukupni pravni

¹⁹ Isto kao u bilješci 16. str. 22.

sustav, a to znači "odozgo". Sve više se, iako nedovoljno po našem mišljenju, uviđa međuzavisnost sustava, osobito inetrakcija prava, ekonomije i kulture (Heller). Akcent je na tome da niti jedan sustav nije u poziciji izvana određivati svoje granice, niti jedan sustav nema izravne utjecaje na realitet izvana, pa se takvi sustavi i nazivaju *self-referential* sustav (Luhmann). Tako se klasični ideologizirani sustav u pravu sve više napušta (ta kontaminacija prisutna je i na našim prostorima), prevladavanjem samoorganizirajućim pravom. Ta moderna teorija naziva se *autopoiesis*, a zasniva se na istraživanjima biologičara (Maturana, Varela, Zelenyja, Rotha, Schweigera i dr.) i sociologa (Hejla, Luhmanna, Teubnera, Willkea i dr.).²⁰

VI.

Traganje za optimalnim rješenjima zahtijeva kalkuliranje svih relevantnih varijabli, uz interdisciplinarno sudjelovanje svih koji hoće, mogu i znaju.

Danas se naglašava horizontalno diferenciranje društva. Na društvenoj sceni sve je više različitih subjekata, nevladinih, neprofitnih, humanitarnih, koji konkuriraju ravnopravno u dobivanju poslova kojima se zadovoljavaju potrebe i interesi građana.

Pri elaboriranju lokalne i regionalne samouprave nezaobilazno je analizirati: ljudske resurse, teritorij, poslove, organizacijski ustroj, materijalno-financijsku situaciju te pravne aspekte.

Moglo bi se reći da lokalna i regionalna samouprava **razrađuje i zakružuje ideju diobe vlasti** u horizontalnom poimanju (zakonodavna, izvršna, sudbena vlast), s jedne strane, te tehniku kontrole držav-

²⁰ Vidi detaljnije: *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*, ed., by Gunther Teubner, Berlin - New York, Walter de Gruyter, 1988.; Prikaz te knjige: akademik Pusić, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 39 (1), 123-140 (1989).; G. Teubner: *Law as an Autopoietic System* Oxford, 1993; *Autopoiesis and the Relative Autonomy of the Law*, *Cardozo Law Review* 1998; *Observer Web Bibliography*, Compiler/Maintainer: Dr. Randall Whitaker (<http://www.informatik.umu.se/>); Randall Whitaker: *Overview of autopoietic Theory* (<http://acm.org/sigois/auto/ATReview.html>), etc.

nog aparata, sve to u vertikalnom odnosu viših/širih i nižih/užih teritorijalnih jedinica (od lokalnih, preko regionalnih, do nacionalnih i nadnacionalnih razina), a za to je nužno demokratsko ozračje. Načelo diobe vlasti uključuje oblike suodlučivanja, suradnje i uzajamne provjere svih vrsta vlasti i njihovih nositelja. Smatramo da nema kvalitetne diobe vlasti u horizontalnom smislu ako se istovremeno ne osigurava ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu.

Područje, veličina prostora koje obuhvaća pojedina jedinica lokalne samouprave vrlo je značajno, jer o tome ovisi i njihova djelotvornost i demokratičnost. Svjedoci smo tendencije smanjivanja broja lokalnih jedinica u Europi, osim u Francuskoj. Tako prosječne europske općine broje od 1.000 do 2.000 stanovnika i imaju prosječnu površinu od 10 do 20 km². Pri ustrojavanju jedinica lokalne samouprave mora se voditi računa o njihovu kapacitetu za upravljanje razvojem (ljudski potencijal, opremljenost, gospodarstveno-financijska samodovoljnost), o prostornom ambijentu, o tradiciji, o iznalaženju optimalnog oblika koji će što kvalitetnije moći iskazivati potrebe i interese, te ih realizirati i kontrolirati.

Sve je više kvaliteta života opravdano preokupacija modernog društva. Ovdje se osim gopodarske učinkovitosti (profitabilnosti) istovremeno vodi računa o demokratskom političkom životu, o čuvanje čovjekova okoliša. Javlja se pojam koji je izuzetno u posljednje vrijeme eksploatiran - "održivi razvoj" (*sustainable development*), "odgovorno investiranje" (*responsible investing*), "etičke investicije" i dr. Inače valja što je brže moguće redefinirati stajališta, društvene vrijednosti i aspiracije, osobito u pitanju novog modeliranja društvenih institucija i uopće sustava odlučivanja u ambijentu tzv. ekološkog deficita. Nadalje, to znači unapređenje lokalne i regionalne participacije do prava na "zeleni veto".

Znači, nužno je promišljanje nacionalne države kao dijela političkog prostora unutar kojega se ostvaruje i jamči vladavina osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti te se u tom smislu i oblikuje ustroj lokalne i regionalne samouprave.

Lokalna i regionalna samouprava traga za odgovorima kako jamčiti harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih zajednica i države. Pri tome valja iznalaziti rješenja za postavljena pitanja, koji se mogu svesti na:

- sudjelovanje građana u političkom odlučivanju, bilo izravno, bilo preko njihovih izabраниh predstavnika,
- obavljanje (bitnog) dijela javnih poslova,
- odlučivanje o potrebama i interesima lokalnog (i općeg) značenja,
- širina nadzornih ovlasti viših tijela,
- opseg financijske samostalnosti lokalnih i regionalnih jedinica,
- više razinsko uobličavanje političko-upravnog ustrojstva,
- ostalo.

Nas ne zanima samo normativno reguliranje, tj. kako bi trebalo biti, nego i zbilja, tj. kako jest.

Uvijek pri normiranju valja imati osjećaj za ravnotežu, odnosno iznalaženje pravih kriterija i mjerila. Kriterij, kao dobrota nekog rješenja, za lokalnu samoupravu, smatramo, trebao bi biti - zadovoljstvo građana kvalitetom života, odnosno namirenje njihovih potreba i interesa, a mjerilo - kvantifikacija tih potreba i interesa (prehrana, stanovanje, opskrbljenost, društvenost, afirmacija do samoaktualizacije). Što se tiče razdjelnice za normiranje s obzirom na njezinu razinu, prihvatljivo je i preporučljivo "da stanovnici lokalne samoupravne jedinice odlučuju sami o pitanjima gdje se radi samo o njihovim interesima, a da suodlučuju tamo gdje su, pored njihovih interesa, tangirani i interesi drugih" (Pusić). To suodlučivanje upravo treba započinjati na regionalnoj razini.

Znači, nužno je iznalaziti kriterije (utvrđivanje dobrote rješenja) i mjerila (kvantifikacija rezultata) kojima će se na objektivan način utvrđivati ti odnosi. Kriterij ekonomske koristi i političke uputnosti (Luhmann) mogli bismo prevesti kao kriterij optimalizacije učinkovitosti gospodarenja i demokratičnosti društva, kojemu pridodajemo i kriterij optimalizacije kontaminacije okoliša. Kriteriji se trebaju promišljati kumulativno, a ne ili/ili. Operacionalizacija kriterija mogla bi za gospodarsku učinkovitost biti dohodak *per capita* (kao i drugi

ekonomski postulati - ekonomičnost, rentabilnost i sl.). Mjerilo dosegnute demokratičnosti svakako je ostvarenje ljudskih prava i temeljnih sloboda, a za ekologiju - stupanj onečišćenosti zraka, vode, tla, ugroženost biljnog i životinjskog svijeta. Drugim riječima, uvijek nas zanima koliko su ponuđena normativna rješenja poštena, mudra i lijepa, kao nadopuna Platonovih kategorija Dobra, Istine, Ljepote.

Već smo konstatirali nužnost da u fazi nastajanja ustrojavanja države treba prevladavati pristup "odozgo". Bez povjerenja u narod, u manje skupine, u čovjeka kao pojedinca, nema modernog razvoja. Informatička tehnologija mijenja recepte u proizvodnji robe i usluga, hitno napušta rigidnu, komandirajuću organizaciju, nije više načelo rada isključivanje, nego naprotiv uključivanje, odnosno umreživanje ravnopravnih partnera, od kojih se zahtijeva visoka kompetentnost i odgovornost. Drugim riječima, proces je obrnut, polazište je samoorganiziranje, od pojedinca, obitelji, do države. Naravno da je samoorganiziranje svojstveno uvijek najnižim administrativno-teritorijalnim zajednicama - lokalnoj samoupravi. Na toj se razini polažu najvažniji ispiti kvalitetnijeg života.

Ključno je pitanje kako definirati lokalne i regionalne poslove, i s interesnog aspekta, i s tehničkoga, jer su osnovne funkcije lokalnih sustava upravljanja i same dvostruke. Valja promišljati lokalni sustav kao dio jedinstvenog državnog sustava, gdje je nositelj državne vlasti na svom području. Istovremeno lokalni sustav treba biti u funkciji integracije interesa lokalnog pučanstva te djelovati i kao instrument ustrojavanja lokalne zajednice, ponajprije s obzirom na potrebe i interese koji se zadovoljavaju na toj razini. Određeni lokalni poslovi koji pridonose lokalnom životu i razvoju službe su jedno, a drugo su centralni poslovi koji se u cijelosti ili djelomično obavljaju na lokalnoj razini. Pri tome valja odgovoriti što je učinkovitije i jeftinije.

Ideja supsidijarnosti ide u korist učinkovitijih aktivnosti vlasti, kada se one angažiraju na razinama koje su najbliže čovjeku i njegovim problemima. Drugim riječima, to je potpuno novo ozračje obnašanja vlasti, kako za one "gore" kojima je to bio nezamjenjiv i normalan posao, a sada ga se moraju lišiti s punim povjerenjem da će i drugi

htjeti, znati i umjeti ovladati tim vještinama. To se odnosi i na one "dolje", koji se moraju aktivirati, preuzeti inicijativu, imati smjelosti, ali i stalno se osposobljavati za aktivnu ulogu. Sigurno da nije jednostavno kopernikanski izmijeniti uloge, što je sve lakše konstatirati negoli ozbiljiti. Prema tome problematiziranje ove materije nije samo pitanje reguliranja, više je to pitanje ovladavanja i osposobljavanja za upravljanje razvojem. Nije jednostavno iznalaziti načine stimuliranja pučanstva kako bi ga se uključilo u politički život. Ponovno valja posegnuti za referendumom, osobito savjetodavnim, te na druge načine (anketama, intervjuima i sl.) dolaziti do mišljenja i stajališta građana o relevantnim interesima. Nadalje, treba iznalaziti odgovarajuće oblike (su)odlučivanja u lokalnim institucijama i u javnom sektoru, za što nije dostatna samostalnost i odgovornost, nego je nužno imati i finacijsku, tehničku i upravnu mogućnost djelovanja.

Utvrđuju se pravila igre s preciziranjem subjekata i njihovih aktivnosti, s tim da valja prepoznati važnost pripremanja donošenja odluka, dok je samo donošenje odluka ipak samo svečani čin. Javljuju se sve više novi subjekti, razne interesne udruge, koje ne ostaju samo na humanitarnim i ekološkim aktivnostima, nego kao stručne udruge koje su kompetentne za profitabilno poslovanje. Sve se više uz konkretne projekte formiraju visokokompetentni timovi. Takav sustav ne zahtijeva mnogo ulaganja u infrastrukturu (nove zgrade, stalna oprema i dr.), nego se organizira *ad hoc*, za konkretan posao. Na taj način svi društveni resursi imaju šansu biti optimalno korišteni (znanje, informatička oprema i dr.).

VII.

Danas je u Hrvatskoj proces decentralizacije u osmišljavanju i primjeni. Na žalost, čini nam se da inicijative idu uglavnom "odozgo", s Ministarstva financija, gdje se traga za decentralizacijom sredstava osobito u tzv. javnom sektoru - školstvu, zdravstvu, socijalnoj skrbi i sl.²¹

²¹ Tek smo na početku ovog procesa, tako da treba ostaviti prostora i vremena za njegovo vrednovanje.

Istina u Hrvatskoj postoji projekt *Decentralizacija javne uprave*,²² u koji je uključena i Vlada RH. U tom projektu je *lege artis* naznačena problematika, metodologija, vremenski prikaz implementacije. Međutim, već iz samo jednog primjera, teme *Lokalni izbori*, evidentno je kako politika svoje odlučivanje ne naslanja na znanstvena i stručna istraživanja. Ostaje za kasnije ocjenjivanje kako je valoriziran taj projekt, kroz odgovarajuće propise i onda u primjeni. Tu se susrećemo s vrlo aktualnom problematikom odnosa znanosti, struke i politike. Upravo dosadašnja ponašanja u tranzicijskim zemljama, a onda i u Hrvatskoj, moraju se bitno korigirati. Sigurno da politika mora donositi konačne odluke, ali bi bilo poželjno da se one temelje što je više moguće na teoriji i praksi svjetskih, europskih, pa i hrvatskih dosega. Upravo na problematici lokalne i regionalne samouprave Hrvatska ima što ponuditi *urbi et orbi*.²³

Danas se međunarodna zajednica ne zadovoljava samo kvalitetnim formuliranjem u međunarodnim dokumentima, nego je sve više zanimaju realiziranje zajedničkih vrijednosti, uobličениh u načela. Stoga i postoje specijalizirane institucije, koje svaka u svojoj domeni, a sve zajedno umrežene u EU i Vijeće Europe, utvrđuju i ocjenjuju dosege pojedinih svojih članica.

Tako, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti putem Institucionalnog komiteta, a na osnovi rada ekspertne skupine, sastavlja opće izvješće "monitoringa" primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Pitanja koja se odnose na sve zemlje članice VE jesu:

1. Oblici lokalne demokracije (Zasniva li se lokalna demokracija na predstavničkom sustavu ili na izravnoj građanskoj participaciji? Postoji li u zemlji niža razina lokalne demokracije od općine? Je li sustav

²² Vidi: Hrvatski pravni centar, *Decentralizacija javne uprave*, Zagreb, 2000-2003. Također je u tijeku znanstvenoistraživački projekt koji financira Ministarstvo znanosti i tehnologije *Oblikovanje lokalne i regionalne samouprave* čiji je glavni istraživač autor ovog rada, a čiji su rezultati objavljeni u izdanjima HILS-a i Pravnog fakulteta u Osijeku.

²³ V. Branko Smerdel: *Prema hrvatskoj teoriji lokalne samouprave*, Zbornik radova, *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, Osijek, 1998; Vidi i Ari-Veikko Anttiroiko: *The Challenge of the Realist Theory of Local Government*, Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, Vol. 475, Tampere, Finland, 1996.

lokalnih i regionalnih vlasti bliži parlamentarnom ili predsjedničkom modelu? Primijenjuje li se načelo diobe vlasti i na lokalnoj razini? Jesu li lokalne vlasti organizirane sukladno načelu monizma ili dualizma?);

2. Građanska participacija (Koji su oblici građanske participacije pri izravnom uključivanju građana u upravljanje lokalnim poslovima? Djeluje li ured ombudsmana na lokalnoj i regionalnoj razini? Koje su obveze lokalnih i regionalnih vlasti pri informiranju građana?);

3. Lokalni izbori (Koji je izborni sustav u uporabi? Je li glasovanje prisilno ili dragovoljno? Što je s apstinencijom birača? Imaju li stranci pravo glasa? Kako je regulirana procedura kontroliranja ispravnosti izbora i načini rješavanja žalbi?);

4. Lokalna skupština (Tko predsjedava lokalnom skupštinom? Koliko su zasjedanja skupštine otvorena za javnost? Inkompatibilitet između vijećnika i izabranih/imenovanih u izvršna tijela? Način donošenja odluka? Uloga manjinske opozicije? Koje ovlasti uživaju vijećnici?);

5. Lokalna izvršna vlast (Imaju li lokalne vlasti svoja izvršna tijela? Sastav izvršnih tijela? Je li izvršno tijelo individualno ili kolektivno? Donose li se odluke glasovanjem ili konsenzusom? Način izbora/imenovanja članova izvršnog tijela?);

6. Odnos predstavničkog tijela i izvršnog tijela (Kako su ovlasti raspodijeljene između skupštine i izvršnog tijela? Koju autonomiju uživa egzekutiva? Delegiranje poslova od predstavničkog tijela izvršnom tijelu? Vrste i način utvrđivanja odgovornosti egzekutive skupštini?);

7. Ostala pitanja (Je li organizacija i kvaliteta lokalne demokracije aktualna u zemlji te kako se ona utvrđuje u nacionalnom zakonodavstvu? Dobiva li na aktualnosti demokratska narav međuopćinske suradnje? Mijenja li se bitnije tzv. javni sektor na lokalnoj i regionalnoj razini?)

VIII.

Novina u odnosu prema ustavnim rješenjima iz 1990, kada su županije definirane kao jedinice lokalne samouprave i uprave, jest da regionalna samouprava dobiva ustavnu snagu. Regija i regionalizacija, iako dosta duboko ukorijenjene u hrvatskoj tradiciji, nisu jednodušno prihvaćene, jer je bilo interpretacija da regionalizacija prijeti jedinstvenosti (unitarnosti) hrvatske države. Stoga se i pri odabiru naziva koristi ublaženi izraz - područna, iako nije baš sasvim adekvatan. To tim više što je na europskim prostorima regionalizacija dobila i sve više dobiva na značenju. Navedeno je rezultat najnovije povijesti, bolje budućnosti, da se koliko je to moguće konačno korigiraju europske granice koje su se inače uvijek krojile nakon ratova te su dimenzionirane različitim mirovnim ugovorima, a to je uvijek nekome bilo i nametano kao rješenje. U Hrvatskoj se na određeni način pitanju regija i regionalizacije pristupalo ideološki, s naglaskom da to rješenje vodi federalizaciji zemlje. Desetogodišnji ustroj vlasti rezultirao je visokom koncentracijom moći i centralizacijom funkcija na središnjoj razini. Hrvatska koalicijska Vlada "šestorke" u svom programu rada jasno se opredijelila za širenje decentralizacije i jačanje lokalne i regionalne samouprave. Stoga su i ustavne promjene trebale odgovoriti adekvatno na taj zahtjev.

Građanima se jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. To pravo ostvaruje se preko predstavničkih tijela (lokalnih i regionalnih) koja su sastavljena od članova izabраних na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Na taj način ostvaruje se posrednička demokracija. Međutim, građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja.

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a zakonom se mogu ustanoviti i druge jedinice. Njihovo područje određuje se zakonom.

Jedinice regionalne samouprave su županije. I njihovo područje određuje se zakonom. Ustavotvorac je otvorio mogućnost da grad

Zagreb zakonom može dobiti položaj županije. Ostali veći gradovi zakonom mogu dobiti ovlasti županije.

Ustav poznaje i mjesnu samoupravu, koja se osniva, temeljem zakona, u naselju ili dijelu naselja.

U teoriji prava, odnosno u nomotehnici, poznate su metode utvrđivanja nadležnosti kao što je sustav enumeracije (nabrajanja) i sustav generalne klauzule. Kod sustava enumeracije nabrajaju se poslovi koji se dodjeljuju određenoj nižoj razini vlasti, a sve što nije nabrojeno pripada središnjoj vlasti. Kod sustava generalne klauzule svi poslovi pripadaju općenito jednoj razini, ako izrijeком nisu dodijeljeni nekoj drugoj razini. Naravno da se često kombiniraju te metode.

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. To je generalna klauzula u Ustavu, istina ne dosljedna jer nije naznačeno: "sve poslove". Tome se dodaje nabrajanje, i to, primjerice, kao osobito: poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalna djelatnost, briga o djeci, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, tjelesnu kultura i sport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita.

Jedinice regionalne samouprave obavljaju poslove regionalnog značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreža obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i regionalnog djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima. Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i regionalne samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. Na taj način inkorporirano je načelo supsidijarnosti, jedno od najvažnijih novina u eu-

ropskom, pa i svjetskom uređenju odnosa između različitih razina administrativno-teritorijalnih zajednica.

Načelo autonomije jedinica lokalne i regionalne samouprave ostvaruje se njihovim statutima, gdje one, u okviru zakona, samostalno uređuju unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela. Na taj način ostaje im manevarski prostor da djelovanje tih tijela prilagode lokalnim potrebama i mogućnostima.

Načelo nadzora zakonitosti znači da su tijela lokalne i regionalne samouprave u pravilu samostalna, a da podliježu nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Znači, nema nadzora svrshodnosti od više razine.

Nema općenite samostalnosti ako, pored ostalog, nema i financijske samostalnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave. Stoga im Ustav jamči pravo na vlastite prihode, kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svoga djelokruga. Također, za ravnomjerniji razvoj pojedinih jedinica lokalne samouprave nužna je solidarnost, koja se ostvaruje tako da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave. Međutim, prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom. Na taj način potvrđuje se poznati postulat iz teorije prava, a to je podudarnost prava, ovlasti, dužnosti i odgovornosti.

Hrvatska je u značajnoj mjeri ratificirala odgovarajuće relevantne međunarodne konvencije, što je dobro, ali ne i dostatno. Bitno je što prije te konvencije u cijelosti inkorporirati u domaće pravo i dosljedno primjenjivati.

Predstoji nam poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti - prvenstveno na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu, isključivosti, samodovoljnosti i sl. U svemu tome nezaobilazno je kvalitetno promišljanje i projektiranje lokalnog i regionalnog razvoja.

Ustroj države, kao hijerarhijske strukture, ide "odozdo". Razvitak građanskog društva amortizira taj proces, jer se temelji na samorganizaciji i horizontalnoj strukturi, i taj proces ide "odozdo". Jedno drugo ne isključuje, nego uključuje i obogaćuje.

IX.

Svako konkretno društvo traga za vizijama i misijama, za optimalnim rješenjima, gdje će se ostvarivati osobni i kolektivni interesi. Optimum je mjera. Nužno je iznalaziti kriterije (vrednovanje dobrote nekog rješenja) i mjerila (kvanitifikacija kriterija), što zahtijeva umni pristup timske metodologije.

Lokalna i regionalna razina imaju šansu ostvarivati optimalan društveni razvitak. Na tim razinama poželjno je i moguće onemogućiti ili, bolje, svesti na najmanju moguću mjeru lokalni egoizam ("žablja perspektiva") i središnji centralizam ("ptičja perspektiva"). Stoga smo svjedoci, ali i sudionici, danas u svijetu, osobito u Europi, aktualizacije problematike lokalne i regionalne samouprave, kao odgovora na pitanje globalizacije te diferenciranja i integracija.

Kao što je tehnologija pretvaranje ideje u proizvod/uslugu, isto je i s autopoietičnom tehnologijom. Sve je istovremeno i dio i cjelina, omeđeno institucionalnom opnom, koja osigurava svaki entitet kao jedinstvo, njegovu dovoljnu kognitivnu otvorenost i istovremeno nužnu normativnu zatvorenost. Teorija sustava, teorija samoorganizacije i teorija autopoiesis daju dovoljno prostora za kvalitetno promišljanje i ozbiljenje lokalnih i regionalnih jedinica kao autopoietičnih zajednica, općenito, a onda i u Hrvatskoj.

ZAKLJUČAK

Svako konkretno društvo trebalo bi tragati za vizijama i misijama, za optimalnim rješenjima, gdje će se ostvarivati osobni i kolektivni interesi. Optimum je mjera. Nužno je iznalaziti kriterije (vrednovanje dobrote nekog rješenja) i mjerila (kvantifikacija kriterija), što zahtijeva umni pristup timske metodologije. U građanskom društvu, koje se izgrađuje "odozdo", constituens i mjera svih rješenja je građanin.

Lokalna i regionalna razina imaju šansu ostvarivati optimalan društveni razvitak. Na tim razinama poželjno je i moguće onemogućiti ili, bolje, svesti na najmanju moguću mjeru lokalni egoizam

("žablja perspektiva") i središnji centralizam ("ptičja perspektiva"). Stoga smo svjedoci, ali i sudionici, danas u svijetu, osobito u Europi, aktualizacije problematike lokalne i regionalne samouprave, kao odgovora na pitanje globalizacije, te diferenciranja i integracija.

Da bi se približilo optimalnim rješenjima, u fazi decentralizacije, osobito se to odnosi na zemlje u tranziciji, poželjno je promišljati taj proces ne kao da je sam sebi svrha, nego kao nužna stepenica, uz dekoncentraciju vlasti, do istinske lokalne i regionalne demokracije.

Teorija sustava, teorija samoorganizacije i teorija autopoiesis daju dovoljno prostora za kvalitetno promišljanje i ozbiljenje lokalnih i regionalnih jedinica kao autopoietičnih zajednica, općenito, a onda i u Hrvatskoj. Nužno je tragati za optimalnim rješenjima.

Republika Hrvatska, kao zemlja u tranziciji, traga za društvenim razvojem (osobni, ekonomski, tehnološki, kulturalni razvoj) koji je kompatibilan s europskim. Drugim riječima, to znači opredjeljenje za građansko društvo u kojem svaki pojedinac ima (pod)jednake šanse za emocionalnu, intelektualnu i estetsku emancipaciju, a krajevi zemlje imaju (pod)jednake šanse u gospodarskom i socijalnom razvoju. Na tom putu bitno je pokrenuti procese široke i duboke decentralizacije te jačanje lokalne i regionalne samouprave.

DECENTRALIZATION - THE CONDITION FOR THE OPTIMALIZING OF LOCAL AND REGIONAL SELF- GOVERNMENT

Summary

In this article the author emphasizes the need for a high standard of decentralization of powers and activities of the multi-tier authorities as a precondition for the realization of the vision and mission of local and regional self-government. The process of decentralization characterizes all the European countries, and it is particularly important for the countries in transition. Therefore, a significant part of this article deals with experiences from such surroundings. The Republic of Croatia, in which the pro-

cess of decentralization has begun, should approach it as a necessary phase which will subsequently be followed by the development of local and regional democracy. This sequence requires essential transformation of the classical role of the state, primarily by widening the capacity of the public sector, which consequently provokes the reform of public administration. Crucial changes are necessary in all branches and at all levels of power (horizontal and vertical division of powers). In every project of social development, it is significant to monitor its realization, which can be objectivized by imposing criteria and standards. In other words, a more scientific approach accompanied by the simulation of different variants is suggested, so that the political will has a possibility to choose the best possible solutions. Special attention is drawn to international monitoring.

Key words: decentralization, optimalizing, local self-government, regional self-government