

Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj

*Ivan Koprić**

UDK 352(497.5)

Prethodno znanstveno priopćenje

Primljeno: 10.4.1999.

Priljučeno: 3.11.1999.

Širi kontekst reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj predstavlja rastuća globalizacija i njome uvjetovana potreba izgradnje "humanih" mikroinstitucija, menadžerski pristup reformi javne uprave u mnogim zemljama, specifična hrvatska tradicija lokalne samouprave i pokušaji unifikacije lokalne samouprave u okviru Vijeća Europe. Autor smatra da reforma treba biti temeljita da bi se razvio kapacitet za rješavanje javnih problema i unaprijedile demokratske institucije. Predlaže rješenja koja se odnose na pitanja teritorijalne podjele (vrstu i veličinu lokalnih jedinica i njihovo stupnjevanje i povezivanje), određivanje kruga lokalnih poslova, lokalne financije, organizaciju lokalnih organa te središnje-lokalne odnose. Na kraju, upozorava da reformska nastojanja moraju voditi brigu o prevladavanju inercije postojećeg sustava lokalne samouprave te da moraju dovesti do razdvajanja državne uprave i lokalne samouprave i osnažiti lokalne jedinice. Smatra da reforma lokalne samouprave nije moguća bez djelomične reforme sadašnjeg sustava državne uprave te upozorava da su sva ta reformska nastojanja tehnički složena i zahtijevaju iznimno čvrstu političku podršku.

Ključne riječi: lokalna samouprava - Hrvatska, reforma

I. Širi kontekst reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj obilježavaju određene općecivilizacijske, svjetske, europske, ali i posebne hrvatske okolnosti.

a) Razvoj suvremene postindustrijske tehnologije rapidno je povećao mogućnosti komunikacije, ali i međuovisnost subjekata i procesa u svjetskim razmjerima. S druge strane, povećao je opasnosti dehumanizacije života ljudi, pot-

* Dr. sc. Ivan Koprić, asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu

kopavajući tradicionalne zajednice i fragmentirajući društvo. Zbog toga ova rastuća globalizacija intenzivira problem oblikovanja takvih "humanih" mikroinstitucija koje će poslužiti kao točke identifikacije, okupljanja i društvenog života ljudi. Među njima, pored obitelji, susjedstva i oblika mjesne samouprave, obrazovnih institucija, udruga, funkcionalne samouprave, itd., važno mjesto zauzimaju i lokalne jedinice.

b) Pokušaji reforme javne uprave, pa i ponovnog određivanja uloge države, također su zahvatili veći dio suvremenog svijeta. Inicirale su ih zemlje anglo-američkog područja, dok se u ostatku svijeta odvijaju uglavnom pod snažnim utjecajem međunarodnih organizacija, osobito finansijskih, kao što su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka. Inzistiranjem na ekonomičnosti i efikasnosti takav **menadžerski pristup reformi javne uprave** uglavnom je zanemario problem njezine efektivnosti. Pitanja ocjene i zadovoljstva ljudi javnom upravom te njezinog doprinosa povećanju kvalitete života stanovništva ostala su manje-više zanemarena, neriješena, čak i pogoršana. Upravo bi lokalna samouprava, kao ljudima najbliži, a potencijalno i najvažniji segment teritorijalnog upravnog sustava, mogla značajno pridonijeti rješavanju tih problema.

c) U zapadnoeuropskom krugu zemalja lokalna se samouprava afirmirala kao dio demokratske političke tradicije. Njezin je razvoj ponegdje započeo još u razmjerno dalekoj feudalnoj prošlosti. Začeci hrvatske lokalne samouprave mogu se, pak, naći tek u drugoj polovici XIX. stoljeća. Njezin razvoj odvijao se unutar germanskog odnosno srednjoeuropskog kruga. Krhkoj tradiciji lokalne samouprave začete u to doba građanskodemokratskog razvoja pridružila se, u socijalističkom razdoblju, proklamacija koncepcije o lokalnim jedinicama kao jednom od oblika odumiranja države. Međutim, ni jedna ni druga nisu bile dovoljna brana praksi koja je lokalne jedinice pretvorila u produženu ruku središnjih državnih organa, odnosno organa vladajuće komunističke partije. U sklopu osamostaljenja i demokratske preobrazbe Hrvatske početkom 1990-ih pokušalo se reafirmirati i lokalnu samoupravu. Određeni pozitivni efekti nesumnjivo su postignuti, ali teško da bi bilo moguće taj pokušaj smatrati uspješnim. Nameće se zaključak da bi prilikom reforme postojećeg sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj bilo potrebno voditi računa o njemačkom modelu i na njemu zasnovanim začecima vlastite hrvatske tradicije **lokalne samouprave**, osobito zato što se aktualna nastojanja oko **unifikacije lokalne samouprave u okviru Vijeća Europe**, kojeg je i Hrvatska član, oslanjaju prvenstveno na taj model.

II. Osnovna je teza da je sustav lokalne samouprave potrebno temeljito reformirati, ako se želi:

- a) nastaviti s **razvijanjem kapaciteta** za rješavanje problema svih državnih institucija, kako onih na središnjoj, tako i onih na lokalnoj razini, u uvjetima sve dinamičnijih promjena relevantnih okolnosti u razvoju i sve snažnije međuovisnosti procesa u globalnim razmjerima (*tehnički cilj*) te
- b) razviti **istinsku lokalnu samoupravu** koja ide u korist lokalnog stanovništva i svakog građanina pojedinačno te hrvatski sustav lokalne samouprave uskladiti s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi koje je Hrvatska prihvatila u postupku ratifikacije (*politički cilj*).

III. Reforma bi se ticala uglavnom sljedećih pitanja:

1. vrste i veličine lokalnih samoupravnih jedinica te njihova stupnjevanja i povezivanja (teritorijalne podjele),
2. lokalnih poslova,
3. lokalnih financija,
4. lokalnih sustava upravljanja,
5. odnosa lokalnih samoupravnih jedinica s organima središnje vlasti.

IV. **Lokalne samoupravne jedinice.** U skladu s hrvatskom tradicijom bilo bi uvođenje *dvostupanjske* organizacije lokalnih samoupravnih jedinica. Prvostupanjske bi jedinice trebale izraziti stvarno postojeću razliku među pojedinim dijelovima teritorija odnosno tipovima naselja. Radi se ponajprije o razlici između naselja gradskog karaktera i ostaloga područja (*politijska organizacija*). Za naselja urbanog karaktera formirali bi se gradovi, a za ostala područja općine. Općine bi trebalo, u skladu s europskim trendom, okrupniti¹. To je ujedno i jedan od preduvjeta da one mogu preuzeti na sebe organiziranje značajnih lokalnih službi i podizanje komunalnog standarda.

¹ Jedan od preduvjeta za okrupnjavanje općina jest snaženje položaja mjesne samouprave. Dio sadašnjih malih općina uspio je, iako skromnim sredstvima, riješiti neka goruća pitanja malih mjesta. Mnoga su takva mjesta u razdoblju do 1992. godine bila zanemarivana od tadašnjih općinskih središta te im je baš očeljelivanje od njih pružilo šansu da se pokušaju okrenuti razvoju, spriječiti migracije u veća mjesta i prirodno izumiranje. No, kako objektivno ne mogu stvoriti uvjete za značajniji gospodarski razvoj i racionalno obavljanje niza javnih službi, bilo bi poželjno da im se kroz jačanje mjesne samouprave ostave barem sadašnje mogućnosti, a da ih se istodobno oslobodi prevelike odgovornosti koje bi imale kao lokalne samoupravne jedinice.

Među gradovima mogla bi se napraviti razlika - s obzirom na njihovu veličinu - između malih, srednjih i velikih. Za stjecanje statusa grada treba postaviti strože kriterije. Na primjer, ako se zadrži granica od 10.000 stanovnika, valja eliminirati mogućnost da se u sastav grada uključe naselja koja stvarno nemaju karakter prigradskih te uvesti, kao nov kriterij, određeni postotak nepoljoprivrednog stanovništva. Ako se mogućnost da i naselja koja ne ispunjavaju te uvjete dobiju status grada potpuno ne isključi, politika davanja takvog statusa treba biti vrlo restriktivna, a može se ograničiti i nekim objektivnim kriterijima (npr. veći postotak nepoljoprivrednog stanovništva nego kod naselja koja zadovoljavaju kriterij veličine ili/i određena gustoća stanovništva na području naselja, itd.).

Glede grada Zagreba moglo bi se razmisliti o specijalnom uređenju u obliku metropolitanskog područja. To bi omogućilo normalan razvoj i Zagreba i okolnih manjih gradova, bez nepotrebne supremacije. To bi, također, otvorilo mogućnosti za razvoj okolnih gradova i popravilo kvalitetu života u njima, povećavajući njihovu atraktivnost i smanjujući pritisak na doseljavanje u Zagreb.

Drugi stupanj predstavljale bi tradicionalne hrvatske regije: Slavonija, Središnja Hrvatska, Dalmacija, Istra, Primorje te Međimurje. One bi bile isključivo samoupravne jedinice, sa sjedištima u Osijeku, Varaždinu, Splitu, Puli, Rijeci i Čakovcu². Formiranje regija bilo bi ujedno u skladu s europskim trendom regionalizacije, a omogućilo bi i policentrični razvoj Hrvatske. Za razliku od postojeće centralizacije razvitka u Zagrebu, formiranje regija omogućilo bi i razvoj regionalnih centara, mahom velikih gradova, u kojima bi, negdje više, negdje manje, trebalo dislocirati i određene središnje državne organe.

Suradnji jedinica međusobno potrebno je otvoriti najšire mogućnosti, ali bez obveznog povezivanja. Potrebno je priznati i u skladu s postojećom, u Hrvatskoj još neratificiranom, europskom konvencijom³ regulirati suradnju hrvatskih lokalnih jedinica s lokalnim jedinicama u drugim državama.

² Određivanje regija nije nimalo lagan zadatak. Može li se, na primjer, Međimurje prema značenju i statusu izjednačiti s Dalmacijom ili Središnjom Hrvatskom? Ne bi li u tom slučaju porasle ambicije i drugih manjih područja za stjecanjem statusa regije? Osim što je o tome nužno otvoriti stručnu (ne političku) raspravu, mogu se predložiti i određene mjere horizontalne i vertikalne elastičnosti, kao što su suradnja manjih i većih regija ili vatiranje u nekim ovlastima manjih regija. One bi mogle smanjiti tenzije. Uostalom, u predloženom modelu regije imaju sasvim drugačije značenje nego sadašnje županije, što bi zasigurno smanjilo političke trzavice i moguće početno nezadovoljstvo. Prilikom određivanja regija potrebno je također uzeti u obzir i specifičnosti u pogledu nacionalnog sastava stanovništva određenih područja te predvidjeti njihovu posebnu zaštitu.

³ Riječ je o Okvirnoj europskoj konvenciji o prekograničnoj suradnji između područnih zajednica ili vlasti. Neslužbeni prijevod može se naći u *Informatoru* br. 4307 od 17. lipnja 1995.

V. Težište organiziranja lokalnih službi bilo bi, u skladu s demokratskim načelom supsidijarnosti, hrvatskom tradicijom i suvremenim trendovima unifikacije lokalne samouprave u zapadnoeuropskim zemljama, na jedinicama prvoga stupnja. U Ustav ili sustavni zakon o lokalnoj samoupravi potrebno je, osobito uzme li se u obzir i obveza proizašla iz ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi, uvrstiti tzv. opću klauzulu (presumpcija u korist lokalnih poslova) ili/i načelo supsidijarnosti (poslovi pripadaju onoj najnižoj vlasti koja ih je kadra obaviti). To, naravno, ne priječi ni ustavotvorca ni zakonodavca da nabroji neke službe koje lokalne jedinice svakako mogu ili čak i moraju obavljati (obvezni, naloženi samoupravni djelokrug).

Regije bi obavljale poslove koordinacije i ujednačavanja minimalne razine lokalnih službi, najskuplje lokalne službe, koncipiranje programa od interesa za cijelu regiju, stručne i druge pomoći lokalnim jedinicama, i sl.

Što se tiče poslova državne uprave na lokalnoj razini, valjalo bi ih povjeriti u tzv. preneseni djelokrug lokalnih samoupravnih jedinica uvijek kad je to svrshodno i moguće. Iznimke bi se ticale nekih poslova iz kruga klasičnih upravnih resora ili nekih službi kod kojih je vlastita teritorijalna podjela prijeko potrebna ako se želi postići njihova maksimalna efikasnost. Kod zakonskog dodjeljivanja poslova iz samoupravnog djelokruga (naloženi poslovi) i iz prenesenog djelokruga trebalo bi jednostavnim pravnotehničkim mjerama izbjeći sadašnju konfuziju o tome što zapravo pripada u samoupravni, a što u preneseni djelokrug lokalnih jedinica.

VI. Lokalnim samoupravnim jedinicama nužno je osigurati izvore prihoda koji će im omogućiti financiranje službi i poslova iz samoupravnog djelokruga. To u prvom redu znači da se omjer financijskih sredstava za javne poslove mora, u usporedbi sa sadašnjim stanjem, značajno promijeniti u korist lokalnih jedinica, ponajprije onih na prvome stupnju.

Briga za ujednačavanje minimuma službi bila bi na razini regija, što znači da bi one trebale imati i financijske mogućnosti da općim subvencijama potpomognu siromašnije jedinice.

Država bi financijski potpomagala nacionalno važne programe (npr. zaštitu i unapređenje položaja nacionalnih manjina, pomoć u slučaju elementarnih ne-

pogoda, potpomaganje nekih izvanrednih programa, itd.), a eventualno, također općim subvencijama, nacionalno važne manje i slabije razvijene regije odnosno regije sa slabije razvijenim dijelovima (to su npr. otoci).

Preneseni djelokrug lokalnih jedinica financirao bi se na teret središnjeg državnog proračuna. Financijske službe, u prvom redu ona za prikupljanje financijskih sredstava, bile bi organizirane i u lokalnim samoupravnim jedinicama, a ne samo na središnjoj razini. To ne bi sprječavalo njihovu zapravo nužnu suradnju. Trebalo bi ipak otvoriti mogućnost da (neke) općine i gradovi povjere takve poslove financijskim službama regija.

VII. U pogledu unutarnjeg ustrojstva odnosno **lokalnih sustava upravljanja** potrebno je lokalnim samoupravnim jedinicama osigurati puno veći stupanj slobode izbora između mogućih, u svjetskim razmjerima poznatih varijanta. Izvjesnu mjeru ujednačavanja moguće je postići na razini države, ali i na razini svake pojedine regije. Izbor, organizaciju i način rada predstavničkih tijela valjalo bi u nekoj mjeri izjednačiti, u najmanju ruku zato da se osigura jednakost građana u pogledu utjecaja na lokalne organe na čitavom državnom teritoriju.

Mnogo bi fleksibilniji pristup trebao biti u pogledu strukture izvršnih organa lokalnih samoupravnih jedinica. Svakako bi vrijedilo da se barem većim gradovima preporučí usvajanje sustava lokalnog menadžera, da bi se izvršna funkcija u njima u što većoj mjeri prepustila profesionalcima. Broj upravnih organa koji djeluju u samoupravnom djelokrugu možda bi se trebao ograničiti za najmanje lokalne jedinice (npr. do 5.000 stanovnika) na jedan jedinstveni organ.

Valja isključiti bilo kakvu personalnu povezanost izvršne strukture lokalnih samoupravnih jedinica i sustava državne vlasti (sadašnji župan), kao i bilo kakve linije hijerarhijske odgovornosti lokalnih dužnosnika organima državne uprave i organima državne vlasti.

VIII. Odnos sa **središnjim organima** trebao bi biti koncipiran tako da omogućí da cjelokupni teritorijalni upravni sustav funkcionira decentralizirano. Tu spadaju već spomenuta pitanja financijske i stručne pomoći lokalnim jedinicama

ma, ali je ponajprije riječ o pitanjima nadzora i nadzornih intervencija te zaštite lokalne samouprave od intervencija središnjih izvršnih i upravnih organa.

U samoupravnom djelokrugu nadzor mora biti ograničen samo na pitanja ustavnosti i zakonitosti, pri čemu bi ovlasti konačnog odlučivanja bile u rukama ustavnog ili nekog drugog suda. Ovlasti središnjih organa, kao i slučajevi kad mogu intervenirati, moraju biti precizno i restriktivno zakonom utvrđeni. U slučaju naročito teških, unaprijed opisanih narušavanja pravnog poretka mogu se predvidjeti i drastične mjere, kao što su raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela, uz mogućnost vrlo brze i efikasne zaštite lokalne samouprave.

Glede prenesenog djelokruga potrebno je omogućiti središnjim organima da osiguraju jedinstveno funkcioniranje sustava državne uprave, ali istodobno i mogućnost lokalnih jedinica da se djelotvorno brane od bilo kakve neopravdane intervencije.

Vrijedilo bi razmisliti da se uz (ustavno)sudsku zaštitu pokuša uvesti i snažnija političko-pravna zaštita lokalne samouprave kod središnjeg predstavničkog tijela. To bi se moglo ostvariti putem, primjerice, posebnog parlamentarnog povjerenika (*ombudsman*) za zaštitu lokalne samouprave od neopravdanih intervencija organa središnje državne vlasti, čiji bi zadaci ujedno bili i praćenje sustava lokalne samouprave i davanje preporuka za njegovo unapređenje.

Umjesto sadašnje zaštite središnje vlasti u lokalnim samoupravnim jedinicama (putem župana, mogućnošću davanja naredbi, hijerarhijskim nadzorom i drugim sredstvima), a uz predloženu zaštitu lokalne samouprave (putem sudova i parlamentarnog povjerenika), nužno je također osigurati jednakost građana na čitavom državnom području, kao i njihovu zaštitu od lokalnih organa u određenim slučajevima. Možda bi bilo korisno i za tu namjenu, pored zagarantiranih, jasnih i dostupnih mogućnosti sudske zaštite, imenovati posebnog parlamentarnog povjerenika za zaštitu prava građana prema organima lokalnih samoupravnih jedinica, različitog od sadašnjeg pučkog pravobranitelja i od predloženog ombudsmana za zaštitu lokalne samouprave. Time bi nužna politička decentralizacija dobila još jednu polugu protuteže u korist građana.

IX. Prilikom koncipiranja i izvedbe reforme lokalne samouprave potrebno je voditi računa o nekoliko okolnosti.

1. Sadašnji sustav lokalne samouprave postoji već gotovo sedam godina te je uza se vezao značajnu količinu svakovrsnih interesa. Zbog toga valja očekivati da će baš interesi različitih struktura i slojeva, od lokalnog stanovništva, službenika i funkcionara lokalnih jedinica do središnjih državnih organa, biti značajna kočnica promjenama. Svaka struktura nekog sustava faktor je stabilnosti i **inercije postojećeg stanja**. To može značajno usporiti, pa i izobličiti željenu reformu lokalne samouprave.

2. Postojeći sustav lokalne samouprave nizom je značajnih spona vezan sa sustavom državne uprave te o njemu ovisan. Možda bi čak bilo točnije reći da je u njega inkorporiran. Često je i rašireno mišljenje da je to normalno stanje, da je lokalna samouprava sustav koji po samoj svojoj prirodi mora biti podređen državnoj upravi. Lokalna je samouprava, međutim, prema u suvremeno doba u demokratskim zemljama raširenoj koncepciji, izraz i sredstvo autonomije lokalnog stanovništva te kao takva - protuteža središnjoj državnoj vlasti. Osnovna je svrha lokalne samouprave, jednako kao i svih drugih demokratskih institucija, da posluži kao još jedan od institucionalnih mehanizama za održavanje ravnoteže vlasti, da se uklopi u sustav "kočnica i ravnoteža" (*checks and balances*). Osnovni cilj reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj bio bi, zbog toga, izdvojiti lokalnu samoupravu iz zagrljaja državne uprave, tehnički korektno provesti njihovo **razdvajanje i osnažiti lokalne jedinice** kako bi doista mogle biti protuteža središnjoj vlasti.

3. Razdvajanje lokalne samouprave od državne uprave ne bi smjelo biti na štetu učinkovitosti, bliskosti građanima i ostalim vrijednostima relevantnima za državnu upravu. Često se pogrešno smatra da se u odnosu između lokalne samouprave i državne uprave radi o "igri s nulnim ishodom" (*zero sum game*), tj. da se jačanje državne uprave može provesti jedino tako da se oslabi lokalna samouprava (na toj je pretpostavci, čini se, provedena reforma lokalne samouprave krajem 1992. godine), i obrnuto, da se jačanje lokalne samouprave može provesti samo slabljenjem pozicije državne uprave. Čini se da je stvarno stanje zapravo suprotno. U odnosu državne uprave i lokalne samouprave **ne radi se o nadmetanju za moć**, u kojem netko nužno gubi dok drugi dobiva (*win-lose power struggle*). Naprotiv, lokalna samouprava može jačati paralelno s jačanjem

državne uprave. Na taj se način povećava fleksibilnost i kapacitet čitavog teritorijalnog upravnog sustava da se nosi sa sve složenijim problemima sve međuzavisnijeg svijeta tijekom sve dinamičnijeg razvoja. Takvo gledanje sve više prevladava, kako među teoretičarima i upravnim praktičarima, tako i među političarima. Zbog toga bi reformu lokalne samouprave trebala pratiti i **djelomična reforma sustava državne uprave**, kojom bi se na drugačije osnove postavio dio institucionalnog mehanizma državne uprave na lokalnoj razini. Njezina bi efikasnost bez toga mogla opasti do mjere koja nije poželjna.

4. Konačno, valja istaknuti da je reforma lokalne samouprave, koja nužno povlači i djelomičnu reformu državne uprave, pa i neke promjene u sustavu javnih financija, **tehnički složen i politički rizičan posao**. Za njezino koncipiranje i provedbu potrebni su značajni kapaciteti i sredstva, jasan i razrađen plan razdijeljen u realno planirane i međusobno usklađene faze, ali i jasna i dugoročna, stabilna i vrlo čvrsta politička potpora. U protivnom, može se dogoditi da se postignu mnogi neželjeni efekti, koji bi značajno umanjili, a možda i poništili, pa čak i nadmašili pozitivne efekte. No, s druge strane, ona je prije nego potrebna želi li Hrvatska unaprijediti kapacitet za rješavanje problema svojeg institucionalnog mehanizma te iskreno nastaviti s izgradnjom demokratskih institucija.

SOME THESES FOR DISCUSSING THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

The wider context of the reform of local self-government in Croatia make the growing globalization and by it caused need of constructing "human" micro-institutions, managerial approach to the reform of public administration in numerous countries, specific Croatian tradition of local self-government and an endeavor of unification of local self-government within the framework of Council of Europe. The author is of the opinion that the reform has to be profound in order to develop a capacity for resolution of public problems and improvement of democratic institutions.

He proposes the solutions, which relate to the questions of a territorial division (kinds and scope of local units, their tiers and connecting), definition of a scope of local activities, local finances, organization of local organs and the central – local relations).

In conclusion he warns that the reform attempts must take care about the prevailing inertia of the existing system of local self – government as well as to strengthen local units. He holds that the reform of local self – government is not possible without a partial reform of the present system of state administration and cautions on the technical complexity of all these reform endeavors and the need for an exceptionally firm political support.

Key words: local self – government – Croatia, reform