

Savjetovanje: Reforma lokalne samouprave

Zagreb, 6. i 7. ožujka 2002.

Vedran Đulabić*

Prikaz

Zajedničkim trudom članova Instituta za javnu upravu iz Zagreba i nakladničke kuće Organizator d.o.o. dana 6. i 7. ožujka 2002. održano je stručno savjetovanje pod nazivom *Reforma lokalne samouprave*.¹ Ovaj dvodnevni stručni skup okupio je velik broj sudionika s prostora cijele Hrvatske koji su u prostorijama Skupštine grada Zagreba promišljali neka osnovna pitanja reformiranja hrvatskog sustava lokalne samouprave. Također, sudionici su imali prilike čuti iskustva iz susjedne Republike Slovenije o procesu decentralizacije tamošnjeg sustava lokalne samouprave. Cilj ovog skupa bio je sažeti iskustva o tome s kakvih se osnova krenulo u decentralizaciju, u kojim bi se daljnjim smjerovima lokalne jedinice trebale razvijati te koji su problemi uočeni u njihovu dosadašnjem funkcioniranju i kako ih prevladati u budućnosti.

Savjetovanje je izvedeno kroz četiri sesije izlaganja predavača raznih profila, upravnih praktičara i znanstvenika koji se sustavno bave proučavanjem uprave a, unutar toga, i proučavanjem specijalnijih pitanja

*Vedran Đulabić, dipl. pravnik, znanstveni novak, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

¹ Ovo je drugo po redu savjetovanje u organizaciji Instituta za javnu upravu i izdavačke kuće Organizator d.o.o.. Pod nazivom *Javna uprava u demokratskom društvu*, 18. i 19. studenoga 1999. u hotelu Sheraton u Zagrebu održano je, nakon dugog niza godina, prvo savjetovanje takve vrste. O tome koji su izlagači sudjelovali na tom savjetovanju, naslovima i osnovnim smjernicama njihova izlaganja vidi Šprajc, Ivan (1999) *Javna uprava u demokratskom društvu* - prikaz savjetovanja. *Hrvatska javna uprava* 1 (4): 701-704.

ponajprije vezanih za lokalnu samoupravu. Svi oni svojim su znanjem i praktičnim iskustvom pridonijeli podizanju kvalitete ovog skupa.

* * *

Prvog dana savjetovanja, u srijedu, održane su dvije sesije izlaganja, a uslijedile su nakon pozdravne riječi dr. sc. **Željka Pavića**, profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu i ujedno predsjednika Instituta za javnu upravu. Osim njega, skup je pozdravila i ministrica pravosuđa, uprave i lokalne samouprave **Ingrid Antičević-Marinović** ističući u svojem pozdravu važnost pitanja decentralizacije i jačanja sustava lokalne samouprave. Nadati se je da potpora središnjih državnih institucija poboljšanju stanja u hrvatskoj upravi općenito, a shodno tome i u reformiranju i postavljanju sustava lokalne samouprave na kvalitetniju razinu, neće ostati samo na razini pozdravne proklamacije ovog i/ili sličnih stručnih skupova (kao uobičajeno *déjà vu* iskustvo), već će naći svoje ozbiljenje kroz konkretne načine suradnje s nedržavnim, stručnim, znanstvenim i drugim institucijama usmjerenim ovim pitanjima.

Prvi je, kao svojevrsni uvod u materiju reforme lokalne samouprave, neka svoja razmišljanja izložio akademik **Eugen Pusić** u izlaganju naslovljenom *Globalno, centralno, lokalno*. Iz samog naslova vidi se aludiranje na tri osnovne dimenzije društvenog razvitka na kojima se u modernom društvu događaju znatne promjene. Na svjetskom planu odvija se proces globalizacije, tj. sve većeg povezivanja ljudi putem razvijenih sredstava komunikacijske tehnologije, koji zasigurno ne ostavlja po strani niti male države poput Hrvatske. Takav društveni kontekst ostavlja svoj utjecaj i na centralnu razinu, onu državnu, ali i lokalnu, koja je po prirodi stvari najbliža građanima u zadovoljenju njihovih potreba. Drugo izlaganje bilo je dr. sc. **Zvonimira Lauca**, profesora Pravnog fakulteta u Osijeku, naslovljeno *Decentralizacija - uvjet optimalizacije lokalne i regionalne samouprave*. Nadovezujući se na svojeg prethodnika, kratko je izlagao u istom

smjeru, promatrajući položaj lokalne i regionalne samouprave, ograničavajući se prije svega na položaj Hrvatske i njezine perspektive u Europi.

Prva sesija okončana je izlaganjem dr. sc. **Ivana Koprića**, docenta zagrebačkog Pravnog fakulteta, pod nazivom *Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj*. Posebno je istaknuo načelo vladavine prava (*the rule of law*) i njegove afirmacije u punoj snazi na lokalnoj razini. Pored snaženja tog načela, potrebno je unaprijediti demokratizaciju cijelog sustava i jačanje ekonomskih vrijednosti, poglavito učinkovitosti i djelotvornosti tijela jedinica lokalne samouprave.

Druga sesija prvog dana savjetovanja započela je izlaganjem dr. sc. **Željka Pavića** *Tipovi jedinica lokalne samouprave*. Temeljna dilema: monotipska ili politipska struktura jedinica na prvom stupnju u Hrvatskoj, razriješana je opredjeljivanjem zakonodavca za politipski ustroj. Općine i gradovi osnovne su jedinice na prvom stupnju. Prema podacima koje je iznio, vidljiv je niz negativnih tendencija značajno prisutnih u hrvatskoj samoupravi. Prevelik broj gradova i općina, te tendencija njihova neprestanog povećavanja, dovodi do usitnjavanja takvih teritorijalnih jedinica. Svojevrsnim mrvljenjem općina i uvrštavanjem u status grada i onih naselja koja po objektivnim kriterijima to ne bi trebala biti slabi se financijski kapacitet takvih jedinica, umanjuje stručnost rada njihovih tijela zbog nedostatka stručnoosposobljene općinske i gradske administracije te potencira općenito loše stanje u lokalnim jedinicama.

Greta Augustinović-Pavičić, pročelnica Službe za mjesnu samoupravu Grada Zagreba, u svojem je referatu *Lokalni sustav upravljanja* upozorila na niz praktičnih problema koji se javljaju u funkcioniranju lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela. Ukazala je i na nejasnoće u definiranju djelokruga poslova lokalnih jedinica.

Asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu **Gordana Marčetić** u svojem je izlaganju *Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika u jačanju kapaciteta lokalnih institucija* iznijela rezultate svojeg istraživanja prema kojima je vrlo malen udio kadrova pravničkog obrazovanja u

tijelima državne uprave na centralnoj razini. Upozorava i na slično stanje u jedinicama lokalne samouprave i ističe nepostojanje prikladnog obrazovnog sustava za osposobljavanje upravnih službenika. Visokoškolske institucije daju slabo, gotovo nikakvo obrazovanje putem kojega bi službenici trebali stjecati znanja i biti oblikovani za rad u javnoj upravi.

Dr. sc. **Branko Babac**, profesor Pravnog fakulteta u Osijeku, izlagao je o temi *Preustrojenje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj u svjetlu teorije o razdvajanju "lokalne samouprave" od "državne uprave"*.

Zaključno izlaganje ove sesije iznio je dr. sc. **Božo Grafenauer** s Pravnog fakulteta u Mariboru (Slovenija). Rad nastao u koatorskoj suradnji s dr. sc. Gorazdom Trpinom s Pravnog fakulteta u Ljubljani (Slovenija) nosi naziv *Decentralizacija u Sloveniji*. Pokazuje slovenska iskustva decentralizacije koja su zanimljiva za Hrvatsku slične političko-povijesne tradicije.

Nakon izlaganja uslijedila je rasprava u kojoj je otvorena mogućnost sudionicima skupa koji nisu referirali, ali i onima koji su to učinili, da iznesu svoja mišljenja, komentare i iskustva. U raspravi su vrlo aktivno sudjelovali dr. sc. D. Medvedović i dr. sc. I. Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu. Skup je upoznat i s problemima Općine Biskupija, inače općine pod posebnom državnom skrbi, koju je iznio njezin načelnik Zoran Marić. Niz razmišljanja o sustavu lokalne samouprave dala je Ana Lovrin, zamjenica gradonačelnika Grada Zadra.

* * *

Drugi je dan savjetovanja posvećen pitanjima fiskalne decentralizacije, ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave te lokalnim izborima i položajem članova lokalnih predstavničkih tijela.

Maja Lukeš-Petrović, načelnica odjela u Ministarstvu financija, izlagala je o temi *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*. Prikazala je

sustav financiranja lokalnih jedinica iz sredstava državnog proračuna. Iz prikazanih grafikona sudionici su se mogli uvjeriti u vrlo nizak financijski kapacitet lokalnih jedinica, što zasigurno nije preduvjet stvaranja kvalitetnog sustava lokalne samouprave. Nakon njezina izlaganja Helena Masarić, predstojnica Ureda gradskog poglavarstva Grada Opatije, u svojem je referatu *Decentralizacije javne uprave i fiskalna decentralizacija, s posebnim osvrtom na decentralizaciju u osnovnom školstvu* prikazala tijek decentralizacije u osnovnom školstvu. Istaknula je da se još uvijek dovoljno ne uvažavaju lokalne specifičnosti te kako postoji sumnja u sposobnost lokalnih jedinica da samostalno obavljaju određene javne poslove.

Dr. sc. Dragan Medvedović, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, govorio je o temi *Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova*. Podsjetio je na dosta razvijenu praksu čelnika pojedinih upravnih organa da ne objavljuju opće akte, iako im je to izričito naređeno zakonskim propisima. Istaknuo je potrebu da opći akti jedinica lokalne samouprave budu usklađeni s pravnim propisima više pravne snage, odnosno s ustavnim i zakonskim tekstom.

Sudac Upravnog suda Republike Hrvatske Božo Gagro iznio je podatke o broju primljenih tužbi građana protiv pojedinačnih akata tijela jedinica lokalne samouprave i uprave. Broj tužbi koje Sud uvažava iznosi oko 1/3 ukupno podnesenih tužbi protiv lokalnih upravnih tijela, što je statistika približno jednaka onoj o broju tužbi uvaženih iz svih ostalih oblasti. Također je istaknuo da je većina nezakonitosti izražena kroz povredu pravila upravnog postupka. Naslov njegova izlaganja bio je *Upravosudski nadzor zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Na kraju prve sesije govorila je temi Nina Mišković, načelnica odjela u Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, o temi *Upravni nadzor nad tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*.

Drugi, završni dio savjetovanja bio je posvećen pitanjima lokalnih izbora. Tako je dr. sc. Jasna Omejec, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske, referirala o temi *Novi izborni zakon i rezultati lokalnih izbora 2001*. Iznijela je podatke o osvojenom broju glasova u

pojedininim županijama. Istaknula je potrebu personalizacije lokalnih izbora. Velik doprinos tome bio bi neposredan izbor općinskih načelnika i gradonačelnika i uvođenje tzv. "otvorenih listâ". Na njezino izlaganje nadovezao se i Vedran Ramadanović, student Pravnog fakulteta u Zagrebu, svojom temom *Novi Izborni zakon i lokalni izbori 2001.*

Usljedio je izlaganje mr. sc. Teodora Antića, pomoćnika ministrice pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, pod nazivom *Prestanak i mirovanje mandata člana lokalnog predstavničkog tijela i određivanje njegovog zamjenika.*

Zaključno izlaganje iznijela je Anamarija Musa, znanstveni novak Pravnog fakulteta u Zagrebu, koja je sudionike savjetovanja upoznala s institucijom *ombudsmana* i njezinim razvojem te komparativnim prikazom te institucije kroz niz europskih primjera. U svom je radu pod nazivom *Uloga ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne (područne) samouprave (komparativni prikaz)* prikazala tu instituciju u Hrvatskoj i upozorila na osnovne probleme.

U raspravi koja je uslijedila Ivica Maletestinić, gradonačelnik Crikvenice, iznio je niz inspirativnih ideja i razmišljanja o reformiranju lokalne samouprave. Naglasio je potrebu provjere pojedinih rješenja kroz pokusne programe u nekoliko gradova prije njihova konačnog usvajanja u zakonskom tekstu. Raspravu je nastavio dr. sc. I. Koprić upozoravanjem na razliku između enumeracije i opće klauzule te na činjenicu da prilikom izbora i proporcionalni izborni sustav može polučiti različite izborne rezultate. Dosta kritički osvrnuo se i na upotrebu termina "stavljanje mandata na raspolaganje" koji je u svijesti građana pogrešno ukorijenjen kao nešto što bi trebalo predstavljati svojevrsnu moralnu gestu političara. Svojim je izlaganjem, aktivnim sudjelovanjem u raspravama i moderiranjem prve sesije drugog dana savjetovanja pokazao kako je riječ o znanstveniku koji je opća teorijska znanja više nego uspješno spojio s poznavanjem problemâ koji se javljaju u praksi. Pored spomenutih, u raspravi su još sudjelovali i dr. sc. J. Omejec, koja je ponovno naglasila potrebu personalizacije lokalnih izbora, i dr. sc. Z. Lauc, koji je naglasio da su stranke dužne dokazivati

svoj legitimitet svakodnevno. Raspravi se na kraju dosta kritično priključila i Ljiljana Masnić iz Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.

Dr. sc. Ž. Pavić zaključio je savjetovanje konstatacijom da u Hrvatskoj općenito nedostaje razvijenost političke kulture, što se odražava na cjelokupni društveni život. Također, naglasio je i porazno stanje u sustavu obrazovanja javnih službenika u zemlji koja je već u drugoj polovini 18. stoljeća imala visokoškolsku instituciju tome namijenjenu.

* * *

Što se tiče organizacijskog dijela, može se ustvrditi da je organizator taj dio posla odradio dosta korektno, iako bismo mogli iznijeti i nekoliko primjedaba. Premda su sudionici dobili pisani radni materijal svih izlagača, radovi, na žalost, nisu objavljeni u zborniku radova. O tome bi se moglo razmisliti prilikom organiziranja sljedećeg savjetovanja ovakve vrste.² S druge strane, u promotivnom materijalu koji je odaslan na adrese velikog broja sudionika navedeni su kao govornici i dr. sc. Stjepan Ivanišević, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, i dr. Ivan Halasz s Instituta za pravne znanosti Mađarske akademije znanosti, ali se oni, na žalost, nisu pojavili na ovom skupu.

No, ti nedostaci ipak nisu umanjili kvalitetu održanog skupa koji treba ocijeniti kao vrlo uspješan i iznimno vrijedan događaj, o čemu je zorno posvjedočila i puna dvorana Gradske skupštine grada Zagreba oba dana njegova trajanja.

² Savjetovanje održano 1999. godine bilo je popraćeno izdavanjem takve publikacije. V. Šprajc, 1999, 704.