

## *Lokalna samouprava u Hrvatskoj*

(Prilog raspravi na okruglom stolu *Stručne osnove za reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj*, 29. lipnja 2000.)

*Eugen Pusić\**

UDK 352(497.5)

Primljeno: 10. 9. 2000.

Prihvaćeno: 25. 9. 2000.

Poznata je anegdota o predsjedniku američkog sveučilišta koji otvara svečanost promoviranja diplomiranih studenata riječima: "Ovom svečanošću nastavljamo slavnu tradiciju započetu prošle godine".

S obzirom na tradiciju lokalne samouprave u nas, čini mi se da nismo daleko od takve američke situacije. I to, i pored naših kraljevskih slobodnih gradova koji su taj rang stekli pred 800 godina, i pored mediteranskih gradskih republika od Dubrovnika do Poreča, pa i pored oblika striktno anti-državne kmetske lokalne samouprave kakvu opisuje Ante Radić u Zborniku za narodni život i običaje u Slavoniji, u žumberačkom prigorju ili u bihaćkom kraju još početkom 20. stoljeća. Ovu bih tezu htio ukratko obrazložiti.

Politička biografija Hrvatske u 20. stoljeću temeljito je izbrisala ove uspomene iz operativnog sjećanja njezinih građana, iz fundusa durkheimovske kolektivne svijesti koji bi mogao biti relevantnom podlogom za novu institucionalnu izgradnju. Tome su osobito pridonijele sljedeće okolnosti:

- U Hrvatskoj smjenjivali su se tijekom toga stoljeća režimi jakog ideološkog naboja, a posve divergentnih i međusobno suprotstavljenih političkih ciljeva - jugoslavenstvo, hrvatstvo, komunizam, ciljeva za koje su i lokalne zajednice trebale biti samo instrument. Svaki je od tih režima očekivao i zahtijevao od građana ne samo lojalnost prema državi već aktivnu predanost upravo aktualnom ideološkom cilju.

\* Akademik Eugen Pusić, umirovljeni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

- Zatim, od stvaranja prve jugoslavenske države 1918. godine etničke su se suprotnosti osjećale i na lokalnoj razini, a tijekom Drugog svjetskog rata od 1941. i raspada Jugoslavije od 1991. te su suprotnosti eskalirale u krvave međuetničke sukobe koji su efektivno razorili tkivo lokalnih susjedskih i međuljudskih odnosa u značajnom dijelu zemlje, i to ne samo na području bivše Srpske Republike Krajine već i u gradovima sa značajnim postotkom stanovništva srpske nacionalnosti gdje su nacionalne suprotnosti razorile međusobno povjerenje, socijalne mikroodnose, temeljnu razinu svake društvenosti.
- Prisilna kolektivizacija poljoprivrede 1947-1953. i specifična mobilizacija seljačkog stanovništva za industriju stubokom je izmijenila statistički odnos između seoskog i gradskog stanovništva, sa 70%:30% na 30%:70% u razmjerno kratkom vremenu. Zatim, odgovarajuća nagla urbanizacija, negdje stvaranjem gradova-spavaonica izvan svakog kontinuiteta s postojećom urbanom jezgrom, oduzela je mnogim lokalnim zajednicama podlogu svijesti o zajedništvu. Konačno, masovni odlazak na rad u inozemstvo još je više oslabio vezu s mjestom rođenja i prijašnjeg prebivanja.
- Iskustva prve tranzicije nakon 1990. godine bila su posebno nepovoljna za stvaranje svijesti o lokalnoj zajednici. Promašena reforma administrativno-teritorijalne podjele s početka devedesetih s velikim brojem općina bez osnovne financijske i upravne podloge, zatim izraziti centralizam - koji je, pored autokratskih tendencija Tuđmanova režima, bio i posljedica tadašnjeg međunarodnog položaja Hrvatske, oružanih sukoba i borbe za međunarodno priznanje i međunarodnopravni identitet hrvatske države - te surova provala privatnovlasničke suverenosti u privredi popraćena sve širom i sve vidljivijom korupcijom na javnom sektoru - sve su to faktori koji nisu povoljno utjecali na lokalne javne inicijative građana.

Ono što je nakon svega toga preostalo u svijesti ljudi bliže je skepsi i cinizmu nego spremnosti za angažiranje na javnim poslovima svoga mjesta. Ako takvog angažiranja ipak ima, ono je često motivirano ekskluzivizmom i netrpeljivošću prema etnički drugačijim susjedima te tako ne samo da ne stvara zajednicu nego potkopava i ono malo temelja što je za nju preostalo, kao što pokazuju neprestani incidenti širom Hrvatske.

Drugim riječima, "slavnu tradiciju" lokalne samouprave u Hrvatskoj treba početi iznova. Jedino što nas u tome može tješiti je spoznaja da smo time ujedno oslobođeni svake obveze prema prošlosti. U razvijanju kako novih institucija tako i novih oblika izvaninstitucionalne aktivnosti na lokalnoj razini ruke nam nisu ničime vezane, možemo u svemu slijediti logiku situacije i našu domišljatost u odnosu na nju.

A situacije imaju svoju logiku. I pored dislokacijskih efekata informatičke revolucije, ljudi još uvijek negdje trajnije prebivaju, a ta činjenica stvara i neke prebivanjem uvjetovane interese, pa tako i motive da se ti interesi pokušaju zadovoljiti zajedničkom akcijom.

Čini se, ipak, da je takva eventualna lokalna samoupravna motivacija i za budućnost ograničena s nekoliko momenata:

1. Teritorijalno načelo u artikuliranju interesa u konkurenciji je s funkcionalnim, s time da potonje sve više prevladava. Govori se o funkcionalnoj horizontalnoj diferencijaciji društva kao o sveopćoj alternativni njegovoj ranijoj vertikalnoj diferencijaciji na slojeve, staleže, klase (Luhmann, 1997, 743-775). A i svakodnevno nam iskustvo pokazuje da ljudi sve veći broj svojih interesa nastoje ostvariti u funkcionalnim sklopovima, u organizaciji gdje rade, kroz organizacije koje im prodaju robu i pružaju usluge, preko organizacija u koje su se učlanili baš da bi zadovoljili neke svoje specifične potrebe ili izrazili svoja specifična zanimanja za nešto. Za teritorijalni lokalni angažman preostaju sve više samo oni interesi koji su specifično teritorijalnog karaktera (npr. upotreba raspoloživih površina, građevinsko zoniranje i urbanistički planovi), a ne nužno i oni koji su lokalni samo po lokaciji interesa ili organizacija od kojih interesi očekuju pomoć (npr. kvaliteta zdravstvene službe ovisi u prvom redu o specifičnim uvjetima u sustavu zdravstva kao cjelini, uvjetima na koje lokalna akcija ne može mnogo utjecati; nekadašnje zdravstvene općine danas više nisu aktualne).
2. Logika situacije, ako je ta situacija složena, često ne vodi do jednoznačnih zaključaka. Na primjer, politika koalicija političkih stranaka, koja je možda preduvjet demokratskog preodgoja centralne vlasti kad je riječ o središnjem predstavničkom tijelu, mnogo je problematičnija na lokalnoj razini. Tu može lakše dovesti do sporosti i neefikasnosti u odlučivanju,

do oportunitizma u koaliranju koji svojom neprincipijelnošću kompromitira politički sustav, pa i povećati vjerojatnost pojavljivanja korupcije. Iz toga u prvi mah slijedi zaključak: ako opća politička situacija uvjetuje politiku koalicija i na lokalnoj razini, valja posegnuti za institucijom gradskog odnosno općinskog upravitelja, profesionalnog službenika koji je odgovoran lokalnom predstavništvu, ali u tom okviru autonomno vodi cjelokupnu lokalnu upravu. Naravno, ako raspoložemo korpusom takvih profesionalnih upravljača, spremnih da se jave na natječaj, dovoljno uglednih i iskusnih da bi njihov osobni autoritet mogao zamijeniti autoritet političkog mandata od strane birača koji im nedostaje te profesionalno dovoljno organiziranih tako da bi disciplina organizirane profesije mogla zamijeniti disciplinarnu vezanost unutar lokalne uprave u kojoj su baš oni najviši disciplinski pretpostavljeni. Ako takvih ljudi nemamo, onda bi institucija gradskog ili općinskog upravitelja mogla uroditi ili političkom krizom zbog nelegitimnosti vodstva lokalne uprave ili preuzimanjem stvarne vlasti nad upravom od strane klike, sastavljene možda djelomično od članova lokalnog predstavništva, ali s dodatkom neformalnih lokalnih moćnika.

3. Problem prelaska na tržišnu privredu pravi je dugoročni problem, koji pored svoje ekonomske i socijalne ima i svoju autentičnu moralnu dimenziju, nezavisno od pogrešaka i korupcije u početnom pristupu tom prelasku. U našem svojedobnom karakterističnom načinu industrijalizacije uz poštovanje načela pune zaposlenosti radnici su razvili svijest o pravu na radno mjesto i proglašavanje slobodnog tržišta radne snage nije tu svijest ugasilo. Težnje velikog dijela zaposlenih usmjerene su prema očuvanju vlastitog radnoga mjesta. Te će težnje često biti neostvarive, a zaposleni razočarani. A u tome ljudima lokalno zajedništvo neće biti u stanju pomoći, poljoprivreda u svom današnjem obliku nije više kadra apsorbirati višak zaposlenih u drugim granama. Vjerojatno će i taj doživljaj lokalne nemoći, bar za neko vrijeme, potkopati vjeru u lokalno samoupravljanje i spremnost u njemu se angažirati.

Tek nakon uzimanja u obzir tih, za našu situaciju specifičnih momenata, treba razmotriti iskustva suvremenih razvijenih zemalja s lokalnim samoupravljanjem *ex nunc*, tj. bez obzira na oblike proizašle iz tradicije. Tu su za

nas osobito zanimljiva iskustva Njemačke, jer je i u njoj razdoblje nacionalsocijalizma bitno oslabilo ugled tradicije; pored toga ona ima danas u svom sastavu bivšu Demokratsku Republiku Njemačku, tranzicijsku zemlju u položaju donekle usporedivom našem.<sup>1</sup>

Ta iskustva osobito pokazuju sljedeće:

1. Općine su preopterećene prenesenim poslovima savezne i zemaljske uprave. Oko 80% saveznih i zemaljskih zakona izvršavaju općine u prenesenom djelokrugu. Naknadu troškova za te prenesene poslove od saveza i od zemalja moraju općine često ostvarivati dugotrajnim sudskim postupcima.
2. Prostor slobodnog odlučivanja u općinama smanjuje se unaprijed fiksiranim obvezama financiranja stalnog upravnog pogona i lokalnih javnih službi. Kao idealan, i rijetko dostiživ cilj, smatra se oslobađanje "slobodnog vrha" od 5% sredstava o kojima bi se zaista lokalno odlučivalo.
3. Privatizacija javnih poduzeća i javnih službi na lokalnoj razini sa svoje strane sužava prostor javnog samoupravnog odlučivanja.
4. Smanjenje broja osoblja u lokalnoj upravi, koje je u Njemačkoj postavljeno kao dugoročni cilj "novog javnog menadžmenta" ide na štetu odnosa uprave i građana, jer dovodi do većeg opterećenja pojedinog upravnog službenika i time smanjuje njegovu mogućnost individualizacije i spremnost na dodatni napor koji ona zahtijeva. S druge strane, ističu njemački stručnjaci, takva situacija može dovesti do toga da uprava nastoji mobilizirati građane kao suradnike lokalne uprave, kako bi time nadomjestila manjak profesionalaca.
5. Međutim, lokalna uprava postaje općenito tehnički sve složenija, pa zahtijeva sve više specijalizirano stručno znanje i time smanjuje broj poslova koji se odvijaju u izolaciji pojedine lokalne jedinice.
6. U perspektivi, informatička povezanost unutar velikih upravnih sustava smanjuje broj poslova koji se odvijaju u izolaciji pojedine lokalne jedinice.

<sup>1</sup> Podaci o stanju u njemačkoj lokalnoj samoupravi danas iz: Puettner, 1999. (175-186) i Knemeyer, 1996/97. (203-216).

U cjelini, nabrojeno ne mijenja mnogo u onome što bi trebalo ući u naš novi Zakon o lokalnoj samoupravi. Ali upozorava na to da uz lokalno samoupravljanje ne treba nikako vezati neka ideološki hipertrofirana očekivanja. Pustimo da naša lokalna samouprava izraste u skladu sa situacijom kakva je danas i kakva će biti u doglednoj budućnosti; nemojmo ništa propustiti što bi joj moglo pomoći, ali nemojmo je smatrati ni posebno privilegiranim putem prema dalekosežnim političkim ciljevima.

## Literatura

- Knemeyer, Franz-Ludwig: *Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung*, u: Klaus Koenig/ Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996/97, str. 203-216.
- Luhmann, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Band I, Band II, Frankfurt/ Main, Suhrkamp, 1997.
- Fueettner, Guenther: *Zur Lage der Gemeinden in Deutschland*, *Archiv fuer Kommunalwissenschaften*, 38. Jahrgang, 2. Halbjahresband, 1999, str. 175-184.