

Lokalna samouprava - hrvatska i nizozemska iskustva

(Lokaal bestuur - Ervaringen in Kroatie en Nederland) (2001.)

Hrvatski institut za lokalnu samoupravu
i Interkerkelijk Vredesberrad: Osijek, 486 str.

Vedran Đulabić *

Prikaz

I.

Priručnik *Lokalna samouprava - hrvatska i nizozemska iskustva* plod je suradnje hrvatskih i nizozemskih institucija. Izdavači ove publikacije jesu Hrvatski institut za lokalnu samoupravu (HILS) i Međucrkveno mirovno vijeće, Nizozemska (IKV, Nederland). Suradnja tih institucija na ovom projektu proizašla je iz njihovih istorodnih ciljeva. Težnja ka demokratizaciji života u Istočnoj Slavoniji na ovo je područje dovela spomenuto nizozemsko vijeće, a težnja za stručnim osposobljavanjem i praktičnim obrazovanjem lokalnih službenika rezultirala je osnivanjem HILS-a. Iz takvih ciljeva proizašla je i suradnja koja je rezultirala izdavanjem ove publikacije.

Priručnik je izdan u Osijeku 2001. godine. Financijski ovo su izdanje potpomogle dvije institucije, OESS i Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske (kroz program MATRA).

Sadržajno, tekstovi u ovom priručniku su dvovrsni. S jedne strane, nalazimo osnovna objašnjenja pojedinih, u priručniku obrađenih područja. U njima se prikazuju i razjašnjavaju temeljni pojmovi i zadaće, ustrojstvo, metodologija rada, komunikacijski i financijski

* Vedran Đulabić, dipl. pravnik, znanstveni novak na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

sustav lokalne samouprave. Takvi pogledi dolaze pretežito iz pera hrvatskih autora i ukupno ih je pedeset i dva. Na drugoj strani, prikazom praktičnih nizozemskih primjera nastojalo se uputiti na neka rješenja eventualno primjenjiva u Hrvatskoj. Takvih je prikaza dvadeset i jedan. Tako velik broj tekstova upućuje na velik broj sudionika, kako s područja Hrvatske tako i iz Nizozemske. Njih ukupno četrdeset sedam (dvadeset sedam hrvatskih i dvadeset nizozemskih) svojim je angažmanom pridonijelo sadržajnoj šarolikosti ovog izdanja.

Koncepcijski, priručnik je podijeljen na sedam zasebnih dijelova. Svaki donosi poglede i prikaze iz zasebnog područja, a na kraju svakog poglavlja nalaze se i njihovi sažeci prevedeni na engleski jezik. Na kraju, u dodatku, prikazani su ciljevi osnivanja i osnovne programske smjernice djelovanja izdavača. Dva odvojena prikaza HILS-a i IKV-a također su popraćena prijevodom na engleski jezik.

Pored tih prikaza čitatelj ima mogućnost vidjeti i suradnike koji su pridonijeli izdavanju *Lokalne samouprave*, jer su dodatku priložene i njihove osobne fotografije.

II.

U prvom poglavlju općenito se iznose temelji lokalne samouprave. Prikazane su neke svjetske tendencije društvenog razvitka, primjerice globalizacija. Na užem europskom kontinentu govori se o europeizaciji, potrebi stvaranja civilnog društva te jeftinije i učinkovitije uprave. U takvom bi uređenju odnosa lokalna samouprava trebala pokušati pronaći svoje mjesto. Ona "...traga za odgovorima, kako jamčiti harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih zajednica i države", konstatira Zvonimir Lauc, profesor osječkog Pravnog fakulteta i ujedno predsjednik HILS-a, u svojem uvodnom članku *Temeljni pojmovi lokalne samouprave* (str.33). Prikazuje i normativne izvore lokalne samouprave i rješenja ustavnih i zakonskih tekstova, kao i rješenja Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Prvom dijelu pridonio je s još jednim prilogom koji nosi naslov

Država i društvena zajednica. U njemu se upućuje na razliku između države i društvene zajednice. Prvi dio čine još dva prikaza. To je Vrbošićev kratak prikaz povijesnog razvitka lokalne samouprave u Hrvatskoj i razmišljanja o multikulturalnom društvu Anneke Duit, članice gradskog vijeća nizozemskog grada Nijmegena. Po broju članaka prvo je poglavlje ujedno i najkraće s njih ukupno pet.

Sa tri prikaza Davora Brunčića, tajnika Osječko-baranjske županije i potpredsjednika HILS-a, započinje drugi dio ove publikacije. U njemu se obrađuje sustav lokalne samouprave. U tim prikazima autor se bavi općenito lokalnom samoupravom i objašnjenjem osnovnih termina, kao što je vrsta lokalnih jedinica, njihovo stupnjevanje, tipologija i veličina. Na to se nadovezuje razrada načina obavljanja centralnih poslova na lokalnoj razini i prikaz značenja lokalne jedinice kao što su grb, himna, zastava. Spomenuti autor ujedno je i najviše pridonio ovom priručniku napisavši ukupno četrnaest pogleda, u kojima nastoji dati objašnjenja temeljnih pojmova lokalne samouprave. Valja napomenuti da je i urednik ove publikacije. Osim pregleda normativnih rješenja mjesne samouprave u Hrvatskoj, u ovom drugom dijelu nalazimo niz nizozemskih i hrvatskih iskustava sustava lokalne samouprave, kao što je prikaz sudjelovanja građana i kotarskih vijeća te vijeća mladih u gradu Harlemu, prekogranična suradnja grada Roermonda, prikaz Saveza gradova i općina te Centra za socijalno podučavanje u Hrvatskoj (centar PRONI). Na kraju je promišljanje o nadolasku europskih regija.

Treće poglavlje nosi naslov *Funkcija lokalne samouprave*. Sa šesnaest pogleda i iskustava, kako u Hrvatskoj tako i u Nizozemskoj, pokriveno je područje od prostornog uređenja lokalnih jedinica, komunalnog reda i obavljanja komunalnih poslova u njima, brizi za mlade i poduzetništvu u lokalnoj samoupravi. Također, i ovdje nalazimo sistematizaciju funkcija lokalne samouprave kao uvod u cijelo poglavlje, razmišljanja o održivom razvoju i niz praktičnih rješenja. Prikazan je razvoj komunalnog pogona općine Čeminac, niz projekata iz područja ekološke proizvodnje i poljoprivrede, projekti s mladima i briga za njih u nizozemskim lokalnim jedinicama. Poglavlje je

zaključeno sa dva pogleda, i to o osiguranju javnog reda i mira u lokalnoj zajednici i o komunalnom redu u lokalnim jedinicama.

Četvrti se dio bavi ustrojstvom lokalne samouprave. Prikazana su normativna rješenja hrvatskog pravnog sustava popraćena nekim nizozemskim iskustvima. Za normalno djelovanje sustava lokalne samouprave nužno je sudjelovanje građana. Izbori su jedan od oblika takvog sudjelovanja. Iz tog razloga, prvi članak ovog poglavlja razjašnjava temeljna pitanja vezana uz izborni sustav i političke stranke. Slijede prikazi lokalnih predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela u jedinicama prvog i drugog stupnja. Također, u ovom dijelu nalazimo i prijedloge kako organizirati upravna tijela u jedinicama lokalne samouprave da bi postigla idealne ciljeve male brojnosti, visoke razine stručnosti, kvalitetne tehničke opremljenosti i kadrovske osposobljenosti za obavljanje povjerenih joj zadaća. Od nizozemskih iskustava nalazimo prikaz ustrojstva općina u Nizozemskoj te položaja i uloge (grado)načelnika u toj zemlji. Iako ga formalno postavljaju kraljica i ministar unutarnjih poslova, njegova odgovornost za lokalno djelovanje ponajprije je usmjerena prema predstavničkim tijelima općina odnosno gradova. U današnje vrijeme sve više jača težnja ka prevladavanju ovog repa prošlosti, tako da bi glavnu ulogu u njegovu postavljanju trebali dobiti građani koji bi putem izbora iskazali svoju volju. Poglavlje završava razmatranjem položaja i statusa lokalnih službenika. Nažalost, neka od prikazanih zakonskih rješenja, kako u ovom poglavlju tako i u cijeloj publikaciji, danas više nisu primjenjiva jer je na nekim područjima došlo do promjena prouzročenih donošenjem novih zakona. Njihova rješenja ovdje nisu prikazana.

Predmet petog poglavlja jest metodologija rada. U ovome se poglavlju, prije svega, želi potaknuti neposredne nositelje izvršnih funkcija na spremnost inovacijama. Za izvršenje zadataka i produciranje novih ideja potrebno je motivirano i vizionarski usmjereno vodstvo. Za time ne zaostaje niti potreba za popriličnom razinom stručnosti i poznavanja područja na kojem se djeluje. Ovo poglavlje donosi niz svakodnevno upotrebljivih savjeta. Upravljanje vremenom, pregovaranje kao vještina koja se može naučiti, pripremanje za kvalitetno odlučivanje

i povećanje kapaciteta odlučivanja, načini kako pospješiti vođenje i sudjelovanje na sastancima, prevladavanje straha od uvođenja novih načina i metoda rada neki su od tekstova koji čine ovo poglavlje. Dakako, kao uvod u cijelo ovo područje nalazimo općenita razmišljanja o motivaciji u lokalnoj samoupravi, etici i poštenju te sustavu nagrađivanja. I u ovom poglavlju nalazimo neke primjere iz života lokalne samouprave, kako u Nizozemskoj, tako i u nas. Prikazan je pristup strategiji održivog razvitka jedne hrvatske općine i opisi radnog dana gradskog vijećnika i načelnika uprave grada u Nizozemskoj, kao i jedan primjer lobiranja na lokalnoj razini. Osnovne konture upravnog postupka i savjeti iz područja uredskog poslovanja nalaze se na samom kraju ovog poglavlja.

Pretposljednje, šesto poglavlje posvećeno je komunikacijskom sustavu lokalne samouprave. Informacijski sustav u pravilu služi kao podloga procesu odlučivanja. Kvalitetno raspolaganje informacijama nužno je za odlučivanje i upravljanje u jedinicama lokalne samouprave. Stoga, pogledi u ovom poglavlju upućuju na izgradnju kvalitetnog informacijskog i komunikacijskog sustava. Također, upućuje se na potrebu primjene suvremenih dostignuća informatičke tehnologije. Takva dostignuća primjenjiva su i prilikom obavljanja javnih poslova u jedinicama lokalne samouprave. Ponajprije, to je upotreba računala i njihova povezanost u sustav računalnih mreža, zatim upotreba Internet-stranica i elektroničke pošte. Poglavlje završava sa tri pogleda u kojima se obrađuje društveni marketing i odnosi s javnošću, daje pregled tiskanih i elektroničkih medija lokalnog i regionalnog obuhvata na području Hrvatske i primjer pokretanja gradskih novina u nizozemskom gradu Nijmegenu.

U sedmom, završnom poglavlju dotiču se pitanja financiranja lokalnih jedinica. Financijski kapacitet lokalnih jedinica pitanje je kojim se bavi prvi tekst u ovome poglavlju. Nesklad između mogućnosti poreznih obveznika s jedne strane i želje za financiranjem difuznog kruga lokalnih projekata, s druge, gotovo da je prisutan u svakoj lokalnoj jedinici. Kako u takvoj situaciji prikupiti sredstva za financiranje lokalnih pothvata i predviđenih projekata? Rješenje se nalazi u

sustavu u kojemu je potrebno kombinirati vlastite izvore prihoda s dotacijama koje dolaze s razine širih teritorijalnih jedinica. Nabrojani su i općinski i gradski izvori prihoda prema starom Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine. Nalazimo i razmišljanja o lokalnom proračunu te kratak prikaz njegovih osnovnih stavki. U ovom poglavlju razmatra se i pitanje utvrđivanja i financiranja javnih potreba. Lokalne jedinice u pravilu imaju autonomiju i odlučivati o financiranju javnih potreba koje su im zakonom povjerene. Iz tog razloga izvire i potreba uspostavljanja prioriteta financiranja u lokalnim jedinicama. U praktičnom nizozemskom primjeru opisan je slučaj grada srednje veličine u Nizozemskoj te njegovih izvora prihoda i slobode trošenja takvih prihoda. Na kraju je i prijedlog kako voditi i nadzirati lokalne investicije.

III.

Pri ocjeni ove publikacije potrebno je krenuti od intencije njenih izdavača kako ne bismo usmjerili korake stranputicom. U samom predgovoru nalazimo da je ona namijenjena svima "...koji izvršavate određene uloge u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, svima vama koji se za te uloge tek pripremate ili vama koje to jednostavno zanima, a želite proširiti spoznajne granice o ovom području ljudskog djelovanja" (str.15). U tom kontekstu od ove publikacije ne treba više niti očekivati. Budući da je namijenjena isključivo praktičarima i onima koji bi to trebali postati, utoliko je zanimljiva jer dolazi iz istog izvora. Najveći doprinos dali su joj ljudi koji obavljaju raznorazne funkcije u lokalnom jedinicama. Međutim, onome koji o lokalnom sustavu upravljanja zna nešto više, a poglavito onome tko se time sustavno bavi, ovo izdanje ne može pružiti mnogo. Njime je zahvaćena dosta široka i kompleksna materija lokalne samouprave, ali bez dovoljne razine serioznosti i temeljite obrade pojedinih područja. Nažalost, ne sadrži i više primjera iz prakse hrvatske lokalne samouprave, iz jednostavnog razloga što strani primjeri, bez obzira na njihovu zanimljivost i poticajnost, našim lokalnim službenicima i funkcionarima

zasigurno manje pomažu od iskustava njihovih hrvatskih kolega, kako zbog političkih i pravnih, tako i zbog kulturoloških razlika.

Također, ne možemo a da ne spomenemo jednu, po našem mišljenju, značanju omašku izdavača. Vrijeme izdavanja priručnika dovelo je do toga da je već u trenutku svojega izlaska praktički zastario u onim područjima u kojima je obradio neka pozitivnopravna rješenja. Temeljni zakon koji je uređivao sustav lokalne samouprave, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, zamijenjen je novim Zakonom o lokalnoj (područnoj) samoupravi (NN 33/01). Noveliran je Zakon o sustavu državne uprave (NN 59/01) i položaj je državnih službenika i namještenika drukčije uređen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01), što se odrazilo i na status lokalnih službenika. Sve navedene promjene dovele su do toga da je hrvatska lokalna samouprava postavljena na drugačije normativne osnove. To zasigurno zahtijeva ponovni prikaz novih zakonskih uređenja ukoliko bi ova publikacija htjela opravdati kvalifikaciju priručnika kojemu će se praktičari često vraćati jer je to jedno od pitanja koje ih najviše zanima.

Unatoč svemu, izdanje ove publikacije potrebno je pozdraviti. Prvenstveno zbog stanja hrvatske lokalne samouprave. Negativne tendencije koje su obilježile proteklo razdoblje i prijetnja su nastavku u naredno ostavljaju lošu sliku lokalnih jedinica. Te negativne tendencije ponekad su samo preslika onoga što se događalo u državnoj upravi. Nestručnost nije rijetka u centralnim upravnim organizacijama, a kamoli na lokalnoj razini. Stoga, ovaj priručnik može poslužiti kao sredstvo koje će pomoći razbijanju takvog stanja. Stručno osposobljavanje službenika državne uprave i lokalne samouprave treba biti jedna od primarnih zadaća uprave u Hrvatskoj. Na lokalnoj razini ovo i buduća slična izdanja ovakvog tipa mogu poslužiti toj svrsi. Primarno, jer potiču lokalne službenike da se bave proučavanjem lokalne samouprave, da povećaju opseg svojeg stručnog znanja i na taj način pridonesu suzbijanju nabujalih negativnih tendencija.