

Ivan Koprić (ur.)

EUROPEIZACIJA HRVATSKE LOKALNE SAMOUPRAVE Institut za javnu upravu, Zagreb, 2018., str. 658

Ovaj zbornik radova predstavlja priručnik za stručno usavršavanje, nastao kao rezultat godišnjeg znanstveno-stručnog skupa Instituta za javnu upravu održanog 1. ožujka 2018. godine u Zagrebu, kojim se ujedno obilježavaju tri desetljeća od stupanja na snagu Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ali i dva desetljeća od stupanja na snagu Povelje u Republici Hrvatskoj 1998. godine. U odnosu na potonje, puni naziv skupa jest „Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: standardi Europske povelje o lokalnoj samoupravi i hrvatska lokalna i regionalna samouprava“.

Zbornik sadrži 658 stranica, a osim poimenično navedenih autora, sadrži i predgovor urednika, dok se preostali dio sastoji od 22 rada dvadeset osmero autora, domaćih i inozemnih. Riječ je o autorima među kojima se nalaze istaknuti znanstvenici, istraživači i praktičari, koji u radovima obrađuju problematike iz različitih spornih područja, pri čemu se sami radovi, s obzirom na obrađeno područje, mogu podijeliti u nekoliko tematskih cjelina.

Prvo područje što ga pojedini radovi obrađuju bilo bi ono koje se odnosi na europske standarde i usporedne razvojne trendove, među koje možemo spomenuti rad prof. Duška Lozine naziva „Europska povelja o lokalnoj i regionalnoj samoupravi i stanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj“, rad prof. Borisa Bakote naziva „Uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi u zaštiti položaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nasuprot središnjoj vlasti“, a spominjemo i suradnički rad doc. Anamarije Musa i doc. Dane Dobrić Jambrović, naslova „Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti“.

Nadalje, razmatrano područje obuhvaća i ono koje čini opća pitanja i probleme hrvatske lokalne i regionalne samouprave i načine njihova rješavanja. Tu ulaze oba rada prof. Ivana Koprića, „Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava“ i „Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017.“, te rad prof. Roberta Blaževića naslova „Problemi hrvatske lokalne samouprave i moguća rješenja“.

Još jedno područje bilo bi ono koje promatra pitanje zaštite prava na lokalnu samoupravu, gdje valja spomenuti rad Slavice Banić pod naslovom „Zaštita prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom“.

Decentralizacija u funkcionalnom, teritorijalnom i financijskom smislu još je jedno od promatranih područja, koje posebno obrađuje autorica Vanja Seršić svojim djelom naziva „Europska povelja o lokalnoj samoupravi i decentralizacija u Hrvatskoj“.

Pitanje demokratizacije lokalnog političkog sustava kao novo tematsko područje obrađuju autorice Romea Manojlović Toman i Tijana Vukojičić Tomić, radom koji nosi naslov „Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u Hrvatskoj lokalnoj samoupravi“.

Nadalje, o pitanju autonomije lokalnih i regionalnih zajednica pozabavio se Bojan Dadasović u radu naziva „Načelo samostalnosti lokalnih jedinica pri određivanju vlastitog unutarnjeg ustrojstva“.

Konačno, posljednje promatrano područje odnosi se na iskustva susjednih zemalja u harmonizaciji sa standardima Europske povelje o lokalnoj samoupravi, pri čemu se nalazi i suradnički rad koautora Predraga Dimitrijevića, Dejana Vučetića te Jelene Vučković pod nazivom „Implementacija standarda Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji“, kao i rad Muhameda Mujakića naziva „Iskustva Bosne i Hercegovine u ratifikaciji i primjeni Evropske povelje o lokalnoj samoupravi“. Preostali nespomenuti radovi u Zborniku također obrađuju neko od promatranih prethodno navedenih područja.

Zbornik nastoji dati analizu sporne problematike, od pitanja izazova pred kojima se nalazi lokalna samouprava u novije vrijeme, kroz niz angažmana koje bi ona trebala poduzimati u pogledu pružanja sve različitijih javnih usluga u najširem smislu. Premda su početni ciljevi u poboljšanju funkcioniranja lokalne samouprave bili oni administrativni poslovi i briga za karakteristične probleme malih zajednica, razvojem modernog društva i širenjem političkog utjecaja i na subnacionalnim razinama, stvara se oblik lokalne samouprave koja sve više obavlja zadaće socijalne države. Postoji potreba da se lokalne samouprave upute u novonastale obveze, s obzirom na to da su promjene dovele do nastanka krize i do dodatnog pritiska – sada uz manje sredstava lokalne samouprave pružaju važne društvene usluge, u korelaciji sa širenjem prostora privatne inicijative u nekadašnjim bitnim javnim sektorima. Dakle, osim što su dobile novu zadaću u sektorima socijalnih usluga, obrazovanja, kulture, zdravstva, opskrbe energentima, obveze se proširuju i na situacije u području ekoloških rizika koje su rezultat ekološkog industrijskog tipa proizvodnje i, posljedično tome, na utjecaj klimatskih promjena, prirodnih katastrofa i niza drugih brzih promjena prouzročenih tehnološkim razvojem.

Nesporno je, dakle, da i utjecaj globalnih kriza i politike štednje, što promoviraju globalni akteri i državne središnje vlasti, dovode zapravo do nestabilnosti u području dosada uravnoteženih lokalnih kapaciteta i zadataka. Sve navedeno iziskuje snažno i inovativno djelovanje lokalnih zajednica, koje pri rješavanju tih pitanja moraju voditi računa o tome da ne zanemare temeljnu društvenu solidarnost, prateći pri tome nove oblike demokratske političke participacije i, naposljetku, i dalje ulagati truda u održavanje dobrog javnog upravljanja, tragajući za što boljom vladavinom.

Međutim, u Republici Hrvatskoj spomenute promjene u posljednjim razdobljima nisu išle navedenim očekivanim slijedom, jer se razvojni put orijentirao na logiku stvaranja samostalne države i jačanje središnje vlasti države, pri čemu se dadu iščitati zapravo vrlo nejasne koncepcije demokratske i ekonomske tranzicije. Tako, umjesto

da put ide u smjeru decentralizacije, dolazi zapravo do apsolutno suprotnog – karakteristične centralizacije s ne baš uspješnim pokušajima decentralizacije.

Nadalje, prihvaćanje Europske povelje o lokalnoj samoupravi i samih standarda promoviranih demokratskom lokalnom politikom, u Republici Hrvatskoj odvijalo se u tri koraka, pri čemu prvi korak obuhvaća prihvaćanje načela Povelje uz istovremeno usvajanje zakona o uspostavi sustava, premda tu zakonodavac uvodi i velika ograničenja lokalnoj autonomiji. Sljedećim korakom dolazi do provođenja ratifikacija navedenog međunarodnog ugovora, pri čemu njegovo stupanje na snagu u Republici Hrvatskoj dolazi tek 1. veljače 1998. godine. Promjene su pridonijele decentralizaciji i demokratizaciji, a najvidljivije su u ustavnom preoblikovanju u sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, i to u reformi u razdoblju od 2000. do 2001. godine. Posljednji korak koji karakterizira provedba preostalih odredbi Povelje u 2008. godini, nažalost nije doveo do nekog značajnijeg pokušaja decentralizacije.

Međutim, u tom istom razdoblju dolazi do ekonomske i financijske krize, koja je otpočela mjerama štednje, pri čemu lokalni prihodi i njihova autonomija bivaju sve više ugroženi. Premda je prije krize bilo odlučeno da će birači uvesti snažne lokalne izvršne čelnike, na koncu su sve promjene provedene bez ozbiljnijih javnih rasprava, u zadnjoj fazi pregovora i pripremnih procesa za ulazak zemlje u članstvo Europske unije.

Nakon što je protekao proces ulaska, pojavilo se pitanje kapaciteta lokalnih samouprava za korištenje svih onih dostupnih sredstava EU-a i razlučivanje pitanja potrebe i ekonomske logike postojanja postojećeg sustava s tolikim brojem malih jedinica slabog kapaciteta, ali sporno pitanje demokratizacije lokalne politike nije došlo na red za ozbiljnije razmatranje.

Daljnji tijek razvoja odražavao se u jačanju pozicije izvršnih čelnika u odnosu na predstavnička tijela, te usprkos pokušajima institucije, participacija građana za sudjelovanje u utvrđivanju lokalnih javnih problema i u lokalnom političkom odlučivanju i dalje, nažalost, ostaje pravno regulirana kao i prije.

Lokalnu samoupravu, uključujući i solidarnost i autonomiju lokalnih zajednica i njihovu unutrašnju demokraciju, bez obzira na sve demotivirajuće okolnosti i teškoće, čine one društvene vrijednosti za koje se treba boriti, jer je kvalitetna lokalna samouprava u suštini ključni uvjet kvalitete javnih usluga i života općenito.

Cilj održanog skupa upravo je ulaganje truda znanstvenika, istraživača i praktičara za stvaranje takve lokalne samouprave, uz nadu da će se njihove razvijene lekcije provesti u ideje te da će koristiti u budućem djelovanju svih praktičara koji se bave pitanjima lokalne samouprave.

Nikolina Marasović, mag. iur.