Mr. Vladimir Car

ULOGA LOKALNE ZAJEDNICE, MJESNIH ZAJEDNICA I INTERESNIH GRUPA U GOSPODARENJU PROSTOROM

Bilo koje djelovanje čovjeka događa se u prostoru. Prostor u ovom razmatranju predstavlja ograničeni dvodimenzionalni resurs. U svjetskim razmjerima je to površina zemljine kugle, u razmjerima države taj je prostor omeđen državnom granicom. Do sada je odlučivanje o prostoru u granicama općina bilo u kompetenciji lokalne zajednice odnosno, za neke poslove u prenesenom odlučivanju, u mjesnoj zajednici. Vlasnik u prostoru svog stana ima slobodu korištenja tog prostora.

Analiza gospodarenja prostorom kroz prošlost može ukazati na učinjene neracionalnosti, no ona nije dovoljna u planiranju za budućnost. Migracije i povećanje broja stanovništva, kao i primjene tehnologije života čovjeka na svim prostorima, postavljaju sve teže zadatke prostornim planerima i nosiocima politike gospodarenja prostorom.

Zbog izbjegavanja zloupotreba u gospodarenju prostorom usvajaju se propisi na raznim razinama društvenih zajednica, od međunarodnih do lokalnih.

U budućem gospodarenju prostorom u lokalnim zajednicama mogu se u nas očekivati neke izmjene u regulativi. One bi trebale otkloniti dosadašnje manjkavosti u funkcioniranju cjelokupnog sistema gospodarenja prostorom u granicama države Hrvatske.

Mogu se očekivati nova pravila sadržana u regulativi kod:

- upravnih normi državne administracije i
- normi primjenjivih u lokalnoj samoupravi.

Sloboda djelovanja građana u lokalnoj zajednici ograničena je Ustavom i zakonima koji iz njega slijede, kao i ostalim propisima što se utvrđuju na raznim razinama upravljanja u skladu s donesenim zakonima.

S tim u vezi: "Građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu". Pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, uređenju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi te zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša.

O lokalnoj samoupravi donosi se zakon. (Članak 128. Ustava Republike Hrvatske).

"Jedinice lokalne samouprave mogu, u skladu sa zakonom, biti općina i kotar ili grad. Njihovo područje određuje se zakonom pošto se prethodno pribavi mišljenje stanovnika tog područja.

Ustrojstvo i djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave uređuje se njihovim statutom a u skladu sa zakonom.

Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima u skladu sa zakonom i statutom jedinice mjesne samouprave.

U naselju ili dijelu naselja građani imaju pravo u skladu sa zakonom, osnivati i druge oblike mjesne samouprave." (Članak 129. Ustava Republike Hrvatske).

"U obavljanju lokalnih poslova tijela jedinica lokalne samouprave samostalna su u skladu sa zakonom i statutom i podliježu samo nadzoru zakonitosti ovlaštenih republičkih tijela.

Za obavljanje poslova državne uprave mogu se u općini i kotaru ili gradu zakonom osnivati tijela lokalne uprave. Ustrojstvo i djelokrug tih tijela uređuje se zakonom.

Određeni se poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti u djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave. U obavljanju tih poslova tijela jedinica lokalne samouprave podređena su, u skladu sa zakonom, tijelima državne uprave." (Članak 130. Ustava Republike Hrvatske).

"Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave ..." (Članak 131. Ustava Republike Hrvatske).

Ustav je dao mogućnost lokalne samouprave do županijske jedinice, a kako će se to urediti zakonima pitanje je sposobnosti sadašnjeg i budućeg zakonodavnog tijela, odnosno provedbi kvalitetnog demokratskog odlučivanja.

Potrebe i interesi građana = planiranje razvoja
Razine planiranja razvoja = mjesta donošenja odluka

Razine planiranja razvoja u mjestima donašanja odluka

Odluke se u društvenoj zajednici donašaju kod:

- čovjeka kao jedinke,
- porodice, uže ili šire,
- ostalih interesnih grupa prema:
  - vrstama interesa,
  - brojnosti članova,
  - prostoru djelovanja i interesa,
  - vremenu djelovanja,
  - nametnutoj organizacijskoj shemi kao elementu iz višeg sistema.

"Demokracija" podrazumijeva stalno optimiranje broja i vrste donašanja odluka važnih za čovjeka, pa se to odnosi i na područje gospodarenja prostorom. Stoga je bitno stalno vrednovanje varijanti utjecaja na život čovjeka kako bi se argumentima moglo djelovati na poboljšanje sistema u kojemu se donašaju odluke.

Osnovni cilj svih odluka je utvrđivanje bolje tehnologije življenja, a da ona ne pogorša postojeću ravnotežu u prirodi i društvenu snošljivost u toj zajednici.

Prepoznajemo sljedeće zajednice u kojima se donašaju odluke bitne za korištenje prostora:

- UN,
- EZ,
- regionalne (Alpe-Adrija),
- Država Hrvatska,
- makroregije (Ustavom nisu regulirane),
- županije (osnivanje u tijeku),
- kotarevi (nisu osnovani),
- veliki gradovi (predviđeni Ustavom),
- općine (djelokrug rada će se mijenjati) i
- mjesne zajednice (djelokrug rada će se mijenjati).

Zakon o lokalnoj upravi i samouprvi bitno će djelovati, između ostalog, na gospodarenje prostorom u lokalnim zajednicama. Neovisno o sadašnjem stanju regulative potrebno je utvrditi kriterije za ostvarenje opće postavljenog cilja i kriterije za parcijalne ciljeve svake od prije navedenih grupa. Donašanje kriterija za ostvarenje postavljenih ciljeva treba predstavljati utvrđivanje želje građana demokratskim putem. Istodobno, kriteriji trebaju biti u svezi s realnošću ostvarenja cilja, pa je stoga prvo potrebno spoznati raspoložive resurse.

Razvitak se može planirati s raspoloživim (vlastitim ili dodjeljenim) resursima

Optimiranje varijanata razvoja povezano je s resursima koji ga određuju, a to su posebno:

- ljudski potencijal,
- prostorna komponenta,
- kvantiteta i kvaliteta prirodne sredine,
- razina razvitka stvorenih materijalnih dobara i
- moguća dinamika mijenjanja resursa u tom prostoru i u okruženju.

Prostorna komponenta značajan je resurs koji u procesu planiranja i ostvarivanja razvoja određuje mogućnost "trošenja prostora". Dosadašnja dinamika angažiranja raspoloživa prostora nameće potrebu pravodobna razmatranja pojma "reciklaže" prostora kao jednog od neminovnih budućih načina planiranja.

Varijante korištenja prostora u svezi su s ostalim raspoloživim resursima, a osnovni kriterij za odabir trebao bi biti stvorena akumulativnost predloženih djelatnosti uz poštivanje utvrđenog ekološkog standarda.

Uvođenje sistema gradske rente kao izraza razvojne politike i njenog efikasnog instrumenta u tržišnom reguliranju korištenja prostora omogućava pojavu konkurencije političkih stranaka u nuđenju razvojnih programa.

Kritika postojeće vlasti i njene politike svrhovita je samo ako je iskazana boljim ekonomsko-ekološkim programima.

Efikasna spoznaja stanja resursa moguća je korištenjem informatike, pa se u odnosu na intenzitet njena korištenja mogu ocijeniti i dometi spoznaje mogućeg razvoja.

Prijedlozi za ostvarenje boljeg korištenja prostora u današnjim granicama općine Crikvenica

Skupštini općine Crikvenica se predlaže da donese odluku o organizaciji općinskih stručnih službi koje će biti u mogućnosti formulirati interese birača u obliku projektnih zadataka, izvještavati o vrednovanju ponuđenih prijedloga pojedinaca, interesnih grupa i nadzirati izvođenje projekata vrijednih za općinu u području:

- regulative i utjecaja na nju,
- dinamike i načina korištenja prostora i ekološkog standarda,
- organizacije gospodarenja prostorom i raspoloživom infrastrukturom i
- poslova planiranja, djelovanja, kontrole i intervencija.

Potrebno je zajedno s općinama sličnim crikveničkoj, na osnovi dosadašnjih saznanja, napraviti prijedlog djelovanja lokalne uprave i samouprave i dostaviti ga zakonodavnom tijelu. To se posebno odnosi na funkcioniranje gospodarenja prostorom

i raspoloživom infrastrukturom. Iskustva i mogućnosti djelovanja većih gradskih sredina bitno se razlikuju od iskustva i mogućnosti općina kao što je crikvenička i njoj sličnih općina, pa takav prijedlog smatra korisnim.

Dinamika i način korištenja prostora izravno je povezana s ekološkim standardom, pa se predlaže davanje ocjene s ekološkog stajališta za svaku promjenu u prostoru. O vrsti zahvata ovisit će i opsežnost radova potrebnih za davanje ocjene.

Bitni element komunalnog sistema je raspoloživa infrastruktura i organizacija gospodarenja njome. Racionalnije gospodarenje i postojeću organizaciju trebalo bi ocjenjivati kod:

- vodoopskrbe (u svezi s regionalnim povezivanjem),
- odvodnje otpadnih i oborinskih voda,
- cestovnog prometa (kompetencije Republike i lokalne zajednice),
- lokalnog prometa i parkirališta,
- elektroenergije i tt veza,
- rasvjete, groblja, parkova, čistoće,
- zdravstva, školstva, javnog reda i mira,
- kulture, športa,
- informatike.

Planiranje, djelovanje, kontrola i intervencije osnovni su elementi u dinamičkom sistemu kao što je gospodarenje prostorom u lokalnoj zajednici. U općini Crikvenica prisutne su primjedbe na stanje nabrojenih elemenata pa se u nastavku navode načini organizacije lokalnih uprava u nekim zemljama Europe i prijedlog sheme organizacije lokalne uprave i samouprave za općinu Crikvenica.

Organizacija i djelovanje lokalnih uprava se u zemljama zapadne Europe međusobno razlikuje i nije usporedivo s dostignutim životnim standardom u tim zemljama. Prisutno je postupno i promišljeno mijenjanje formi djelovanja pa se ovdje kao primjer navodi postupak u Švedskoj, gdje devet općina i tri okruga sudjeluju u "Pilot programu slobodne općine". On traje četiri godine, a na osnovi tog eksperimenta ocijenit će se svrsishodnost mijenjanja akata o lokalnoj upravi i u drugim zakonima.

Navodimo neke osobitosti u kompetencijama i načinu financiranja po pojedinim zemljama.

Austrija ima, osim za Beč i 15 općina s posebnim statusom, za općine jednak zakonski status, iste organe i strukture. Austrijske općine financiraju se dijelom iz lokalnih izvora a dijelom od postotka pokrajinskih i saveznih taksi. Ustav predviđa da svaka od mjera koja zadire u interese druge općine bude prethodno odobrena.

Belgija ima zakonom predviđenu mogućnost da općine stupaju u savez i povezuju se s drugim općinama radi ostvarenja određenih zajedničkih interesa, npr. zajedničku distribuciju plina, električne struje i vode, prikupljanje otpadaka, prostorno planiranje i slično. Financijska sredstva belgijske općine ostvaruju od pomoći centralne uprave i vlastitih izvora: takse na imovinu, osobnih prihoda, mostarina i putarina.

Danska je desetogodišnjim proučavanjem i istraživanjem započela reformu svoje organizacije lokalne uprave i zasnovala ju na trima principima: uspostava djelotvornih lokalnih jedinica koje se mogu samofinancirati, grad mora biti obuhvaćen jednom lokalnom upravom, okrupnjavanje općina mora imati u vidu lokalne osjećaje lojalnosti. Nadležnosti kojima može upravljati na čisto lokalnoj osnovi pripadaju općini, a za zadatke koji se tiču šireg geografskog područja

predviđa se nadležnost okruga. Lokalne vlasti odgovorne su za prostorno planiranje, prikupljanje otpadaka, kanalizacijsku mrežu i izvore vode. Čuvanje prirode spada u zadatke centralne uprave.

Finske općine imaju dosta široka ovlaštenja. Najznačajnija su: administrativno i prostorno planiranje, osnovne i srednje škole, kulturne djelatnosti, zdravstvena i socijalna zaštita. Općine mogu financirati u određenoj mjeri i industrijsku djelatnost, upravljati distribucijom vode, plina, električne struje, telefonskim i drugim službama, javnim prijevozom itd. Oko 40% prihoda finskih općina nastaje iz lokalnog oporezivanja poslova, prihoda od industrije i nekretnina i poreza na osobne prihode. Drugi izvor su državne potpore i prihodi od općinske svojine.

U **Francuskoj** su općine jedinice decentralizirane uprave s vlastitim ovlastima, nadležnostima i izvorima financiranja. Raspoloživa financijska sredstva francuskih općina razlikuju se u ovisnosti prema namjeni (tekući troškovi, troškovi funkcioniranja uprave i troškovi za razvoj). Francuski zakon omogućava općinama da međusobno surađuju u okvirima raznih oblika udruživanja radi obavljanja zajedničkih zadataka. Oblik gradskih zajednica ima glavnu funkciju koja se sastoji u rješavanju problema troškova razvoja.

U **Grčkoj** gradske i druge općine imaju neograničena ovlaštenja u lokalnim pitanjima. Odgovorne su između ostalog za distribuciju vode i kanalizaciju, ulice, tržnice, parkove, prirodne ljepote i dr., a isto tako i za ostvarenje urbanističkih planova, pa mogu sudjelovati u pripremanju regionalnih planova razvoja. Financiranje se ostvaruje iz dijela lokalnih taksa i od centralne uprave gdje je predviđeno financiranje za operativne troškove i troškove razvoja.

Nizozemska u ustavu ima predviđen određeni stupanj nezavisnosti općina, ali isto tako i mjere kontrole više vlasti. Više od 90% općinskih prihoda proizlazi, neposredno ili posredno, iz centralnih fondova. Općine dobivaju sredstva u razmjeru koji svake godine utvrđuje centralna uprava i parlament. Godine 1986. predložen je parlamentu prijedlog koji nastoji ostvariti postupnu decentralizaciju, veću nezavisnost pokrajinskih vlasti i konzultiranje u vezi s propisima na centralnoj i pokrajinskoj razini.

U **Irskoj** su funkcije lokalnih vlasti brojne i raznovrsne, a najznačajnije su u osiguranju uredna i progresivna razvoja, zaštiti sredine i očuvanja ljepota (urbanističko planiranje) i ostalim komunalnim planovima. Radi ostvarenja zajedničkih ciljeva lokalne vlasti djeluju zajednički, a ministar za lokalnu upravu može u tu svrhu potaknuti proučavanje u svezi s regionalnim planiranjem. Značajan je nadzor centralne uprave.

U **Islandu** od 1945. godine djeluje udruženje socijalnih vlasti kome pripadaju svi gradovi i seoski distrikti. Njegove funkcije se sastoje u unapređivanju međusobne suradnje lokalnih uprava, radu u zajedničkom interesu, predstavljanju lokalnih vlasti pred centralnom upravom u drugim domaćim i stranim ustanovama, osiguranju raznih savjetodavnih, informativnih i obrazovnih službi.

U **Italiji** općinske granice potječu iz 1861. g. a sve imaju istu strukturu i zadatke koji spadaju u njihovo interesno područje. Manji dio financijskih sredstava proizlazi iz lokalnih izvora a centralna uprava daje sredstva u obliku općih i specijalnih pomoći.

Norveška lokalna samouprava vodi porijeklo iz 12. stoljeća. Sve općine imaju iste zadatke i strukturu. Zadaci koji traže visoka ulaganja mogu se obavljati na međuopćinskoj osnovi, kao što su to distribucija vode, uklanjanje otpadaka i kanalizacijska mreža. Općine se financiraju iz lokalnih taksa i poreza i vladinih potpora u odnosu 75/25.

U **Njemačkoj** ne postoji savezni zakon o lokalnoj upravi. Osnovni zakon smatra najvažnijim uspostavljanje, na demokratskim principima, lokalnih zajednica nadležnih za pitanje lokalnog karaktera. Lokalne vlasti formiraju se na osnovi pokrajinskog zakona i otuda je raznovrsnost oblika što ih pokazuju. Postoje općeprihvaćeni principi za službenike lokalnih uprava uz stroge postupke za prijem i potrebu posjedovanja časti i visokog društvenog ugleda.

Španjolske općine bile su u početku konstituirane na osnovi antičkih naselja ili su osnovane poslije odlaska Saracena. Kasnije su njihove granice utvrđene ekonomskim i zemljopisnim faktorima, urbanističkim planiranjem ili vezama za velike javne radove. Osnovni elementi istolika sistema lokalne uprave definirani su Zakonom o lokalnoj upravi iz 1985. U praksi su aktivnosti općina ograničene financijskom pomoći koju primaju od viših uprava.

U **Švicarskoj** se zadaci, odgovornost i financiranje općina razlikuju od jednog kantona do drugog. Karakterističan je instrument referenduma putem kojeg neke važne odluke, ili one koje pretpostavljaju znatne izdatke, izglasavaju građani. Postoji razvijena građanska inicijativa.

Prijedlog poboljšanja djelovanja lokalnih zajednica, mjesnih zajednica i interesnih grupa trebao bi se formirati na osnovi analize pozitivnih i negativnih čimbenika koji su se javljali u dosadašnjoj praksi.

Potrebno je poštivati osobitosti pojedinih sredina glede raspoloživih resursa, te organizaciju djelovanja prilagoditi tim uvjetima. Osnovni princip u predlaganju promjena trebao bi biti postupno i promišljeno mijenjanje uz obavezno istodobno dokazivanje svrsishodnosti poduzetih radnji glede financijskog, kvalitetnog i vremenskog optimiranja.

Financijski parametri, kojima raspolažu pojedine razine, određuju i mogućnosti odlučivanja.

Za razinu lokalnih zajednica trebalo bi izdvojiti one poslove što nisu dopušteni, i za koje je potrebno usklađivanje ili arbitriranje viših uprava.

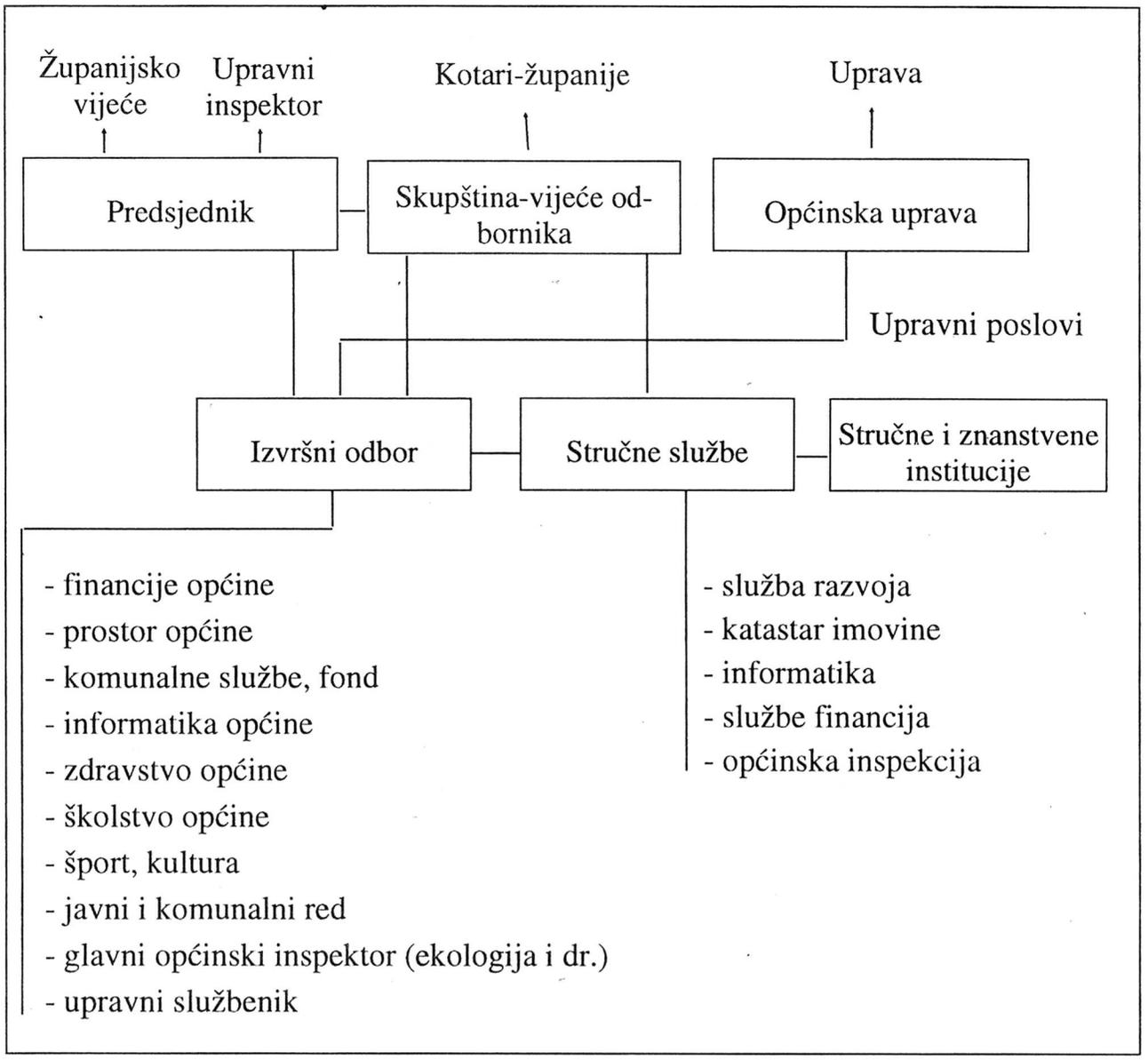
Optimiranje tehnologije funkcioniranja komunalnog sistema i utvrđivanje njoj primjenjive organizacije lokalne zajednice cilj je provođenja sadašnjih i budućih reformi u društvu, a to se postiže optimalnim kombinacijama raspoloživih kadrova, financija i raspoložive infrastrukture (opreme, regulative i informacijskog sistema).

Interes stanovništva za većim komunalnim standardom mora se postupno definirati i u razvojnim planovima mjesnih zajednica i Republike, ali će se provoditi i razrađivati od viših razina prema mjesnoj zajednici, a po principima udovoljenja zajedničkim interesima na svakoj razini posebno.

Predlaže se neprestano istraživanje tehnologije rada institucija kojima se udovoljava potrebama građana i birača uz nastojanja postupnih promjena u organizacijskim formama institucija.

Interesne grupe mogu se pojaviti u okvirima djelovanja mjesnih zajednica ili se povezivati na višim razinama. Njihovo djelovanje može biti korisno u iniciranju uočenih problema i predlaganju mogućih rješenja.

Struktura lokalne uprave i sastav stručne službe razvoja data je kao prijedlog za razmatranje glede aktualnih diskusija i u svezi s planiranim reorganizacijama u lokalnim zajednicama.



Sastav i organizacija službe razvoja

Sastav službe komunalnog razvoja ovisi o raspoloživim resursima općine i ocjeni ekonomske opravdanosti zaposlenja pojedinih stručnih radnika i opreme. Minimalni sastav je onaj u kojemu se poimenično znaju zaduženja stručnih radnika za sve segmente koji se opslužuju u komunalnom sistemu. Za sve ono što se optimalnije (financije, kvaliteta i vrijeme) može dobiti na tržištu nije potrebno organizirati u službi. Predlaže se neprestano povezivanje sa stručnim i znanstvenim ustanovama, koje bi, prateći razvoj općine, mogle izrađivati varijante prijedloga razvoja, vrednovati ih i predlagati vijeću odbornika na usvajanje.

Djelatnost službe mogla bi se organizirati, za neke obostrano važne poslove, u zajednici sa susjednim općinama.

Nezavisnost službe o političkom utjecaju trebale bi prihvatiti sve političke stranke u općini čime bi se osigurao kontinuitet stručnih poslova.

Predlaže se da se osnuje razvojni odjel u sklopu općinskih stručnih službi i, s tim u svezi, svaku značajniju općinsku investiciju voditi putem konzalting tima koji treba koristiti usluge visokostručnih ustanova.

Literatura:

1. Kapustić, S.: "Metodika organizacijskog projektiranja", "Zagreb" radna organizacija za grafičku djelatnost, Samobor, 1989.

2. Komunalni sistem kao osnovica i okvir razvoja grada Zagreba (uvodna studija), Ekonomski institut, Zagreb, 1987.

3. Srića, V.: "Uvod u sistemski inženjering", Informator, Zagreb, 1988.

4. Struktura lokalne samouprave u Evropi, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, Beograd, 1989.

4. Ustav Republike Hrvatske