

ANALI Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku	Sv. 26	Str. 23-36	Zagreb - Osijek 2010.
	Primljeno na sjednici Razreda za društvene znanosti 13. listopada 2010.		

UDK: 354:<352.07+353.07

Pregledni rad

ZVONIMIR LAUC*

ODNOS DRŽAVE I SAMOUPRAVE PROMATRAN KROZ NAČELO SUPSIDIJARNOSTI

Od početaka društvenog organiziranja traga se za odgovorima kako dolaziti do najboljih mogućih rješenja društvenog organiziranja. Pojednostavljeno, kako pomiriti i uravnotežiti pojedinačne potrebe i interese ljudi i opće zajedničke interese zajednice. Odgovarajuća rješenja nalaze se u teoriji sustava, teoriji samoorganizacije i teoriji autopoiesis.

Cijeli je taj konstitucionalni inženjering koncepcija traganja za odgovorima na pitanja: tko, što, kada, gdje, kako, s kim, s čim, pošto i dr. Taj je proces složen jer se sastoji od analiza, inicijativa, prijedloga, samog donošenja odluka, ali i primjenjivanja, nadgledanja te otvaranja novog ciklusa analiza, inicijativa itd. U teoriji to je prepoznatljivo kao društvena tehnologija donošenja odluka, kao dobra vladavina (good governance).

Znači, nužno je promišljanje nacionalne države kao dijela političkog prostora unutar kojega se ostvaruje i jamči vladavina osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti te se u tom smislu i oblikuje ustroj lokalne i regionalne samouprave.

Upravo načelo supsidijarnosti, uz teleološku interpretaciju, omogućava, uz druga načela (proporcionalnosti, ekvilizacije i sl.), optimalno društveno organiziranje. Supsidijarnost je prava mjera ograničenja državne moći.

Predstoji nam poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti, prvenstveno na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu, isključivosti, samodovoljnosti i sl. Drugim riječima, procesima globalizacije valja suprotstaviti procese lokalizacije.

Koliko su institucije životne, koliko odgovaraju poželjnošću i svojim karakteristikama, prvenstveno učinkovitosti i demokratičnosti, toliko im je suđeno da žive i djeluju. Najvažnije je da je danas sve manje rigidnosti, a sve više elastičnosti u autopoietskom poimanju. Drugim riječima, to znači da je svaki entitet dio i cjelina koji je jedinstven, kognitivno otvoren i normativno zatvoren. Autopoietična vizija najbolja je manifestacija kreativne imaginacije i primarni motivator ljudskih postupaka. Ona se sastoji u sposobnosti da se vidi i s druge strane sadašnje stvarnosti, ona je temeljna sila finaliteta. Nužna je i autopoietična misija, s autopoietičnom tehnologijom odlučivanja.

* prof. dr. sc. Zvonimir Lauc, Ekonomski fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 31000 Osijek, Trg Lj. Gaja 7

Što prije postanemo svjesni da su motivacija, znanje, timski rad, tehnologija i financije najvažniji čimbenici (ne)uspjeha, prije će se pokrenuti kvalitetan razvitak svih i svakog. Važno je otvarati i jamčiti (pod)jednake šanse za svakog pojedinca i za sve krajeve.

Ključne riječi: načelo supsidijarnosti; teorija autopoiesis; dobra vladavina, lokalna i regionalna samouprava; grad

I.

Kada se obilježava i slavi određena obljetnica, kao što to mi činimo danas, poželjna je inventura osoba i događanja, da se ne zaboravi povijest, odnosno tradicija, ali je istodobno to prigoda da se temeljem odgovarajućih vrednovanja prijednog puta nešto i navijesti.

Odnos središnje i lokalne vlasti ponaprije zavisi od načina primjene načela supsidijarnosti jer taj pristup determinira rješenja na tim razinama, o čemu u konačnici ovisi kvaliteta društvenog razvitka.

Zato sam i izabrao tako naslovljenu temu.

II.

1. Polazim od hipoteze kako kvalitetan društveni razvoj Hrvatske kao države, a onda i njenih dijelova u jedinicama lokalne i regionalne samouprave (znači i grad Osijek), između ostalog, ponajprije zavisi od prepoznavanja suštine ideje koja je definirana “svetim” načelom supsidijarnosti.

Drugim riječima, susrećemo se s konceptom društvenog razvoja “odozgor”, što je karakteristika države i njene hijerarhijske piramidarne strukture, ali sve više i “odozdol”, što karakterizira civilno (građansko) društvo. Naravno da to nikako nije pristup ili/ili nego i/i. Svaki taj pristup ima svoj ratio, svoje nužnosti i zakonomjernosti.

2. Od početaka društvenog organiziranja traga se za odgovorima kako dolaziti do naboljih mogućih rješenja društvenog organiziranja. Pojednostavljeno, kako pomiriti i uravnotežiti pojedinačne potrebe i interese ljudi i opće zajedničke interese zajednice. Drugim riječima, oduvijek se postavlja pitanje optimalnog odnosa između dijela i dijela, dijela i cjeline, cjeline i cjeline, odnosno samodefiniranje entiteta u okruženju. Pri tome je važno da se osigurava subjektivnost svakog od njih, s tim da rezultat bude sinergija. Odgovarajuća se rješenja nalaze u teoriji sustava, teoriji samoorganizacije i teoriji autopoiesis. Tako moderna spoznajna teorija ne govori o razlici empirijskog i transcendentnog nego o razlici sustav – okolina. Samo cjelovito i svestrano sagledavanje osigurava kreaciju i realizaciju. Valja znastveno otkrivati uzroke, tijek i finalis relevantnih događanja.

Navedeno je osobito aktualno danas u svijetu globalizacije, diferenciranja i integriranja i tranzicije, kada se događaju značajna pomjeranja.¹ Cijeli taj konstitucionalni inženjering jest koncepcija traganja za odgovorima na pitanja: tko, što, kada, gdje, kako, s kim, s čim, pošto i dr. Taj je proces složen jer se sastoji od analiza, inicijativa, prijedloga, samog donošenja odluka, ali i primjenjivanja, nadgledanja te otvaranja novog ciklusa analiza, inicijativa itd. U teoriji je to prepoznatljivo kao društvena tehnologija donošenja odluka, kao dobra vladavina ili dobro upravljanje (good governance). Taj proces poželjno je vrednovati *ex ante* (planiranje aktivnosti) i *ex post* (nadgledanje).

3. Ciljna je orijentiranost na institucionalno oblikovanje što djelotvornijeg i efektivnijeg, ali i što demokratskijeg i uljuđenijeg dostatnog društvenog razvoja. To se odnosi na funkcionalnu i teritorijalnu organiziranost društva, a to znači, između ostalog, na jedinice lokalne samouprave – općine i gradove. Uvijek je važno iznaći pravu mjeru.² Najbolja su rješenja poštena i pametna, unutar kojih se prepoznaje važnost: (1) moralnog kapitala, (2) intelektualnog kapitala, (3) socijalnog kapitala te onda (4) fizičkog i (5) financijskog kapitala. Tako rangirani “kapitali” ukazuju na to da je najvažnija motivacija ljudi, htijenje i njihovo poštenje te etično ponašanje s pozitivnim emocijama. Slijede visoko stručna znanja i vještine, osobito u vezi s informatičkom tehnologijom, što, osim oblika formalnog (školskog) obrazovanja, uključuje i različite oblike neformalnog obrazovanja uz cjeloživotno osposobljavanje. Navedeno se ostvaruje samo u timu, za što se treba posebno osposobljavati. Zajedno, to su ljudski resursi.³ Tek onda slijedi fizički i financijski kapital, koji se mogu oplodivati ako su u “dobrim rukama”.⁴ Stoga je nužno prepoznavati tzv. dobru praksu kao krajnje vrednovanje vizija i misija. Na odgovarajući način to se svodi na kapacitete kojima (ne) raspolazu entiteti, kao bitni čimbenici o kojima ovisi osobni, ekonomski, organizacijski i kulturalni razvoj.⁵ Na međuovisnost tih kriterija djelotvornosti i demokratičnosti te na važnost rangiranja navedenih “kapitala”, kao i naglašavanje da je najvažnija motivacija ljudi, njihovo poštenje i htijenje, zatim znanja i vještine, timski rad, tolerancija i umreživanje, već preko 40 godina ukazuje i to istražuje tzv. osječka škola unutar osječkog sveučilišta.

¹ Autor smatra da su to relevantne aktualne pojavnosti koje svaka za sebe, i u međuzavisnosti, ukazuju na stanje i trendove društvenog razvitka na svim razinama organiziranja. To je ambijent koji valja prepoznavati i prema kojem se mora samodefinirati.

² Mjera je optimum, na to je ukazivao Hegel.

³ Prepoznatljivo kao human resources (HR)!

⁴ Svjedoci smo i sudionici da pod istim okolnostima ima subjekata koji su uspješni i onih koji to nisu na svim razinama društvenog organiziranja jer kako će tko poslovati i živjeti najviše ovisi o ljudskim resursima.

⁵ Autor pledira na holističkom pristupu društvenog razvoja. Istina je cjelina (Hegel).

Svjedoci smo tektonskih poremećaja vezanih uz to pitanje jer je liberalna ekonomija predimenzionirala nužnosti profitabilnosti, poduzetništva, konkurentnosti, rizičnosti i sl., što je omogućilo američkim financijskim menadžerima da naprave vrhunski ekonomski zločin koji rezultira svjetskom recesijom. Najnovije blještavilo Dubaija to potvrđuje, što, na žalost, nije i kraj. Nedodirljivost, bahatost, oholost, neograničeno povjerenje bez “kočnica i ravnoteža” ekonomskih i političkih moćnika, kod nas prepoznatljivo kao tajkunizacija i korupcija, svagdje je rak rana. Drugim riječima, nužno je te pojavnosti ustaviti/ograničiti, eliminirati, odnosno svesti na najmanju moguću mjeru. Navedeno ima šansu u teoriji konstitucionalizma, između ostalog, kroz proces demokratizacije. Zato su važna pravila igre, kao okvir za razvoj i samograničenje. Najevidentnije je to kroz razvoj europskog udruživanja, od Zajednice za ugalj i čelik, preko Euroatoma, do Europske ekonomske zajednice i Europske unije. To je put od relativno uske interesne zajednice prema totalnoj zajednici. Kada nije realizirana ideja oko Ustava EU, ugroženost kvalitetnog regulatornog sustava nastoji se prevladati Lisabonskim sporazumom, osobito njegovim Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i načela proporcionalnosti.

Na tom putu uglavnom je dominirao gospodarski razvoj, a manje-više zanemari-vana je uljuđenost sustava, koja se osigurava primjenom demokratskih načela.⁶ Tako je uočen tzv. demokratski deficit⁷ jer se zaboravljalo zašto Zajednica postoji, koje su joj vizije, osobito pozicioniranosti država članica (i njenih državljana-građana) jer su se institucije EU sve više birokratizirale, postajale same sebi svrhom.⁸

4. Nas ponajprije zanima ustroj – organizacija vlasti, njene strukture i procedure, osobito između užih/nizih i širih/viših administrativno teritorijalnih zajednica, što se može svesti na: (i) dekoncentraciju vlasti; (ii) decentralizaciju vlasti; (iii) lokalnu samoupravu.⁹ Znači, preduvjet istinske lokalne samouprave jest odrađena dekoncentracija i decentralizacija.

Dekoncentracija vlasti jest dislociranje određenih funkcija, ona je nužna i uglavnom se ostvaruje jer je praktična, a nikoga ne ugrožava. Decentralizacija je također nužna, ali ona se odvija “na kapaljku” i dug je put do istinske decentralizacije s

⁶ “Svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Odluke se donose otvoreno i na način što bliži građanima” (čl. 10. st. 3. Lisabonskog sporazuma).

⁷ Per analogiam, egzistiraju i moralni deficit, intelektualni deficit, socijalni deficit, financijski deficit.

⁸ Uočeno se nastoji prevladati odgovarajućim rješenjima iz Lisabonskog sporazuma. Institucije Unije postaju otvorenije i odgovornije jer omogućuju objavljivanje i javno razmjenjivanje svojih mišljenja u svim područjima djelovanja Unije s građanima i predstavničkim udrugama (civilno društvo). Također je sankcionirano pravo peticije, a nacionalni se parlamenti mogu/moraju aktivno uključivati u regulatorne procese Unije.

⁹ Vidi, B. Smerdel, S. Sokol, Ustavno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 339. i 340.

atribucijom devolucije. Kod decentralizacije pomjera se razina moći, središnja vlast odriče se i dodjeljuje ovlasti nižim razinama, a samouprava dobiva na legitimitetu i legalitetu. Decentralizacija jest dinamičan proces koji prolazi kroz određene faze, međusobno uzročno-posljedično impostirane. Uglavnom se može ustvrditi da decentralizacija ima dvodimenzionalnu svrhu: (i) političku – prenošenje ovlasti i odgovornosti, čime se jača pozicija lokalne i regionalne samouprave; (ii) ekonomsku – da se poveća djelotvornost i efektivnost ponajprije javnog sektora u pružanju javnih usluga. O stupnju decentralizacije izravno ovisi samouprava (lokalna i regionalna). Dovoljno je napomenuti kako su sve hrvatske vlade imale u svojim programima decentralizaciju, ali do danas ona nije saživjela u europskom standardu.

Kod elaboriranja lokalne i regionalne samouprave nezaobilazno je analizirati: ljudske resurse, teritorij, poslove, organizacijski ustroj, materijalno-financijsku situaciju te pravne aspekte.¹⁰

Lokalna, ali i regionalna samouprava traga za odgovorima na pitanja kako jamčiti **harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih/regionalnih zajednica i države**. Uvijek kod normiranja, od lokalne do nadnacionalne razine, valja imati osjećaj za mjeru, odnosno iznalaženje pravih kriterija i mjerila. Kriterij, kao dobrota nekog rješenja, za lokalnu samoupravu, smatramo, trebao bi biti – **zadovoljstvo građana kvalitetom života, odnosno namirenje njihovih potreba i interesa**, a mjerilo – kvantifikacija istih (prehrana, stanovanje, snabdjevenost, društvenost, afirmacija do samoaktualizacije).

Znači, nužno je promišljanje nacionalne države kao dijela političkog prostora unutar kojega se ostvaruje i jamči vladavina osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti te se u tom smislu i oblikuje ustroj lokalne i regionalne samouprave.

Odnos državne (nacionalne) razine i lokalne razine najviše zavisi od kvalitetne diobe vlasti, osobito u vertikalnom smislu. Drugim riječima, od načela supsidijarnosti i njemu komplementarnih načela (načelo proporcionalnosti, načelo ekvilizacije, načelo autonomije i dr.).

III.

1. I kada je riječ o supsidijarnosti,¹¹ svjedoci smo značajnih mijena jer se nastoje donositi odluke što je više moguće bliže građanima. Načelo supsidijarnosti ima dva

¹⁰ Sigurno da ima izazova za ovakav jedan projekt oko grada Osijeka, no to nikako nije posao za pojedinca, nego za visoko motiviran i interdisciplinarni tim.

¹¹ Pojam se vezuje s idejom asistencije; kao u “zamjenu”, proizlazi iz lat. “*subsidiium*”. Vidi Oxford latin dictionary s.v. (1983). Različito tumačenje Nijemaca i Britanaca, ali i drugih. “Zapravo znamo da je očigledni konsenzus glede tumačenja načela supsidijarnosti moguć samo zato što skriva razlike u tumačenjima” (Santer, Jacques).

pristupa, jedan je kroz kršćanski socijalni nauk, a drugi je svjetovni, no to su komplementarni pristupi.

Papa Leo XIII. 1891. godine izdaje encikliku *Rerum Novarum*¹² gdje je postojalo jasno uvjerenje kako se država mora brinuti o *bonnum commune*, koju je Walf opisao kao “ono što je potrebno ili korisno za sve članove zajednice, a koje se može očuvati ili razvijati samo sredstvima zajednice”.¹³ Papa Pio XII. u enciklici *Quadragesimo Anno* (1931.) poručuje (paragraf 79.): Kao što ne valja pojedincima oduzimati i predavati državi one poslove koji oni mogu obavljati na vlastitu odgovornost i vlastitom marljivošću, tako je nepravedno i vrlo škodljivo i za javni poredak opasno davati većemu i višem društvu one poslove koje mogu izvršavati manje i niže zajednice. Svaka, naime, društvena ustanova mora po svom pojmu i značenju pomagati udovima društvenog tijela, a ne smije ih nikada ni uništiti ni sasvim prisvojiti. Nepravda je i veliko zlo i poremećaj ispravnog poretka kada veća i viša zajednica prisvoji sebi funkcije koje mogu uspješno biti izvršene i od strane manjih zajednica.¹⁴ U Enciklici je jasno naznačeno kako bi glavni cilj vlasti, kao i način na koji ona tu vlast vrši, trebao biti takav da se stvore preduvjeti takvi da se pojedinci ili skupine mogu samostalno razvijati.

Načelo supsidijarnosti ima tri sastavnice:

- (I). Valja poštovati ovlasti svakoga.
- (II). Pomagati u slučaju nužde.
- (III). Zamjenjivati u iznimnim slučajevima.

2. Svjetovno shvaćanje naslanja se na „razigravanje“ diobe vlasti, kako horizontalne tako i vertikalne.

Predmijeva se da najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na lokalnoj razini, zatim na regionalnoj, pa onda na nacionalnoj i na kraju na nadnacionalnoj razini. Drugim riječima, reafirmira se proces “odozdol” (“*bottom up*“), koji uz nužnost i procesa „odozgor“ („*top down*“) osigurava kvalitetnije odlučivanje jer odgovara potrebama i interesima građana. To je način preuzimanja odgovornosti i samostalnosti u odlučivanju, gdje je jedina granica zakon, a ne i zaštita pod hijerarhijskom strukturom. Akcent je na „samo“ („*self*“), na samoodgoju, samoobrazovanju, samoorganizaciji. Više razine nisu isključene iz donošenja odluka, ali one se javljaju kao korektori, ako niže razine odlučivanja nisu donijele odgovarajuće odluke. Navedeno

¹² Ad Leys, *Ecclesiological Impacts of the Principle of Subsidiarity*, Uitgeverij Kok-Kampen, 1995.

¹³ K. Walf: *Art. Bonnum Commune*, in *Lexicon des Mittelalters* Bd 2, Munchen, 1982. Kl 435.

¹⁴ Dostupno na engl. http://www.vatican.va/holy-fathers/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc-19310515_quadragesimo-anno_en.html.

upućuje na nužnost koordinacije i kooperacije, a ne konfrontacije, različitih vertikalnih razina odlučivanja, koje su koncentrični krugovi. Mjeru ne predstavlja zajednica nego pojedinac – građanin. Nikakva se nadležnost ne smije postaviti višom nego što je to nužno. Ono što može pojedinac ne smije se zahtijevati od zajednice. Što može manja/niša zajednica, veća/šira ne smije uskratiti. **Supsidijarnost je prava mjera ograničenja državne moći.** To su rješenja koja se zasnivaju na načelu decentralizacije i “necentralizacije”, na načelu samouprave, gdje su lokalne i regionalne vlasti kvalitetan odgovor na proces globalizacije i uopće europeizacije. Ustrojavanjem takvog pristupa osigurava se solidarnost, harmonizira se gospodarski razvitak i omogućava se jednakost u šansama za sve ljude i krajeve.

Načelo supsidijarnosti nosi u sebi potrebu za suradnjom različitih dionika.

Europa, pa i cijeli svijet, susreću se s nužnošću reformiranja institucija s namjerom ubrzanja i kvalitetnijeg procesa odlučivanja, njihove veće učinkovitosti i demokracije. Navedeno se može svesti na **kako kreirati vladu** (na svim razinama) koja će bolje (učinkovitije) raditi; stajati manje; koja će se brinuti o uravnoteženom proračunu.

Zalažemo se za to da bi konkretna društvena uređenja trebalo vrednovati kroz to što vodi kvalitetnijem razvitku – produktivnosti rada i humanizaciji odnosa, kao i emancipaciji čovjeka, obitelji, timova, tvrtki, lokalnih zajednica, regionalnog ustroja, središnjoj vlasti do nadnacionalnih asocijacija. Na žalost, još uvijek čovjek služi u najvećem dijelu reproduciranju kapitala i/ili države.

3. Najkvalitetnije je načelo normativno definirano i u Lisabonskom ugovoru:

„U skladu s načelom supsidijarnosti, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako, i u mjeri u kojoj države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve koji su sadržani u predloženim mjerama, bilo na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a koji se mogu, radi opsega ili učinka koji proizlazi iz predložene mjere, na bolji način postići na razini Unije.“¹⁵ Međutim, valja naglasiti komplementarnost načela supsidijarnosti s načelom proporcionalnosti, gdje “sadržaj i oblik mjere koju poduzima Unija ne smije prelaziti ono što je prijeko potrebno za postizanje ciljeva Ugovora”. Detaljnije to je regulirano Protokolom.¹⁶

Europska povelja o lokalnoj samoupravi¹⁷ to načelo definira kao “Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi

¹⁵ Članak 5., stavak 3. Citirano prema: Lisabonski ugovor Europske Unije, Adrias, Split-Zagreb, 2009.

¹⁶ Članak 5, stavak 4.

¹⁷ Članak 4, stavak 2.

zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.”

Valja imati na umu da je vrijeme donošenja Europske povelje o lokalnoj samoupravi vrijeme kada u Europi preferiraju „decentralizirajuće mjere“.¹⁸

U Ustavu Republike Hrvatske također je „klauzula supsidijarnosti“:

„Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti“.¹⁹

Znači, imamo sada “hrvatsku” klauzulu supsidijarnosti, no valja imati u vidu da smo i prema tom načelu iskazali rezervu prilikom prve ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi (1997.), što je sada ispravljeno drugom ratifikacijom (2008.). Ovdje treba ukazati kako bezrezervno prihvaćanje svih odredbi EPLS, samo po sebi, nije jamac uvrštavanja države u visoko razvijene demokracije.²⁰ Međutim, valja istaknuti kako je primjena načela supsidijarnosti značajno vezana i na druga relevantna načela, osobito načelo razmjernosti. Na žalost, do sada u Hrvatskoj nismo kvalitetno odgovorili i tom izazovu.

Stipulacije iz Protokola ukazuju na nužnost bitnog mijenjanja tehnologije donošenja propisa, u ovom slučaju europskog “zakonodavstva”²¹ da bi se odluke donosile

¹⁸ Vidi, CLRAE: Working Group “European Charter of local Self-Government”, Draft publication of the Council of Europe on The ECLSG and its monitoring system, with a Preface by Alain Delcamp, Volume I i II, Strasbourg, 17. March 2000, CPL/GT/CEAL(6)23. Vrlo su značajna istraživanja koja su provedena i publicirana u sklopu projekta Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) kao: Transfer of Power, Decentralization in Central and Eastern Europe, ed. by Jonathan D. Kimball; Decentralization: Experiments and Reforms, ed. by Tomas M. Horvath; Foundation of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide for Countries in Transition, Pawel Swianiewicz; Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries, ed. by Kenneth Davey; Regionalization for Development and Accession to the EU: A Comparative Perspective, ed. by Gerard Marcou, etc.

¹⁹ Članak 134. stavak 3. i 4.

²⁰ Na navedeno ukazuje najnovija analiza primjene EPLS u zemljama članicama koje su ratificirale Povelju. Vidi The Congress of Local and Regional Authorities, Group of Independent Experts of the ECLSG, Report on the reception of the Charter of Local Self-Government into the legal protection of local self-government, CG/INS/GIE, 3. December 2009.

²¹ “Načrt zakonodavnih akata” označuje prijedloge komisije, inicijative skupine država članica, inicijative Europskog parlamenta, zahtjeve Suda pravde, preporuke Europske središnje banke i zahtjeve Europske investicijske banke.

na način što bliži građanima. Drugim riječima, apostrofira se **načelo savjetovanja** jer prije nego što Komisija predloži zakonodavne akte, ona provodi opsežna savjetovanja. Kada je to uputno, savjetovanja uzimaju u obzir regionalne i lokalne učinke predviđenih mjera. To stoga što se najveći broj propisa realizira na lokalnoj i regionalnoj razini. Nacrti zakonodavnih akata istodobno se dostavljaju nacionalnim parlamentima kad i zakonodavcu Unije (europski Parlament i Vijeće). Svi ti nacrti moraju biti utemeljeni na načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. To znači da im prethode ozbiljne analize o optimalnosti učinaka predviđenih mjera, a to je vrednovanje **teleološko**,²² tj. gdje se i kako mogu bolje realizirati ciljevi Unije. Važno je svako mišljenje pomno razmotriti, a eventualno neslaganje “debelo” obrazložiti jer uvijek se radi o “obrazloženom mišljenju o neusklađenosti s načelom supsidijarnosti i proporcionalnosti”. Upravo su to kopernikanske mijene u tehnologiji odlučivanja, i to na svim razinama – od naddržavne, preko državne, ali i na razinama lokalne i regionalne samouprave.

4. Trebamo poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti, ponajprije na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu, isključivosti, samodovoljnosti i sl. Drugim riječima, **procesima globalizacije valja suprotstaviti procese lokalizacije**.

U vrijeme globalizacije koja, između ostalog, niječe pojedinačnosti i posebnosti, kada se eliminira identitet različitosti, ovaj put čitaj nacionalni identitet, mora se posebno probuditi svijest o nužnosti očuvanja (aufheben) svega što je pozitivna povijest, prepoznatljivo kao tradicija. To je nešto što je povijesna vertikala unutar koje egzistiraju datumi rađanja, evoluiranja i potvrđivanja različitih dosega oblikovanih u institucije, što se baštini. Moraš znati tko si i odakle si da bi se znao samodefinirati na nailazeće integracije, pa i diferenciranja.

Samo je na taj način moguće amortizirati globalizacijske oluje koje nemaju osjećaj za lokalne suptilnosti rada i života ljudi.

5. Vizije svakog društva realiziraju se preko institucija – od lokalnih, preko regionalnih, do nacionalnih i nadnacionalnih.

Koliko su institucije životne, koliko odgovaraju poželjnosti i svojim karakteristikama, ponajprije učinkovitosti i demokratičnosti, toliko im je suđeno da žive i djeluju. Najvažnije je da je danas sve manje rigidnosti, a sve više elastičnosti u autopoietičkom poimanju. Drugim riječima, to znači da je svaki entitet dio i cjelina koji je jedinstven, kognitivno otvoren i normativno zatvoren. Autopoietična vizija jest najbolja manifestacija kreativne imaginacije i primarni motivator ljudskih postupaka.

²² Autor je kao pripadnik tzv. osječke škole doktorirao na temu “Kauzalni i teleološki aspekti ustava u funkciji razvitka SFRJ”, Pravni fakultet, Osijek, 1982.

Ona se sastoji u sposobnosti da se vidi i s druge strane sadašnje stvarnosti, ona je temeljna sila finaliteta. Nužna je i autopoietična misija, s autopoietičnom tehnologijom odlučivanja.

Akcent je na samodefiniranju i osvajanju slobode, odnosno **autonomije**. Najopćenitije – “autonomija” znači “samostalno uređivanje vlastitoga ponašanja uspostavljajući vlastita pravila, zadatke te svrhe u sklopu vlastitih vrijednosnih kriterija, s čime se definiraju sadržaj i uvjeti svojega vlastitog postojanja i ostvarivanja sebe samog kao entiteta”. Riječju, autonomija znači “samostalnost kakve zajednice da u sklopu svoje djelatnosti uređuje svoje ustrojstvo, odnosno ponašanje u svojem području te ponašanje svojih pripadnika...”²³

Mora se osiguravati moralna obranjivost (Dobro – Zlo), zakonska učinkovitost (“ulaz – izlaz”; cost – benefit) i politička izvedivost svakog propisa. Upravo je između vokacije propisa i njegove primjene nužna kvalitetna i n t e r p r e t a c i j a. Pravo je spojeno sa svojom okolinom preko mehanizma interpretacije (Luhmann). Interpretacija bi trebala biti umna – *lege artis*, ali i etička – *ex aequo et bono*. Zato i pravo jest tehnologija društvenih znanosti, a pravnici bi trebali biti “društveni tehnolozi”.²⁴

IV.

1. Iako ruralni geografski prostori dominiraju, urbani su prostori značajni jer smještaju najveći broj stanovnika (80% europske populacije živi u gradskim područjima). Stoga gradovi imaju posebnu misiju. Nije čudno što su onda gradovi materija svjetskih i regionalnih (europskih) deklaracija.²⁵ Ukazuje se (opravdano) kako su gradovi tijekom povijesti postojali i nadživljavali carstva, nacionalne države i režime i opstali kao središta društvenog života, nositelji gospodarstva i čuvari kulture, baštine i tradicije. Gradovi su, uz obitelj i užu zajednicu, predstavljali osnovni element društava i država. Gradovi su bili središta industrije, obrta, trgovine, obrazovanja i vlasti. Zato njihovo mjesto osobito dolazi do izražaja oko održivog razvoja u postizanju

²³ S. Petković, i dr. Rječnik sociologije i socijalne psihologije, Informator, Zagreb, 1977.

²⁴ Europska unija, njena pravna stečevina, način funkcioniranja institucija, osobito sudstva i uprave, europsko pravno rezoniranje jesu u funkciji vladavine prava, a to znači osobnog i društvenog prosperiteta te pravne sigurnosti. Stoga važnost prava sigurno dobiva na značenju. Navedeno ponajprije trebaju prepoznati pravni fakulteti i strukovna udruženja pravnika (suci, državni odvjetnici, odvjetnici, pravnici u gospodarstvu, pravnici u upravi i dr.).

²⁵ Jedna od najznačajnijih jest Povelja europskih gradova i mjesta održivosti (tzv. Olborška povelja), Aalborg, Danska, 1994. Vidi i “Agenda 21 dogovorena na Samitu o planetu Zemlji u Rio de Janeiru, lipanj, 1996. EU je donijela program o zaštiti okoliša “Na putu održivosti”. Stoga nije čudno da se javlja nova grana prava kao ekološko pravo ili pravo ekologije.

društvene pravde, održivih gospodarstava i održivosti okoliša.²⁶ Akcent je da gradski management vodi svoje gradove prema ostvarenju održivosti, bolje dostatnosti.

2. Inventura koju smo spomenuli svakako zahtijeva odgovorniji pristup oko valoriziranja te vertikale. Dosta je toga odrađeno u odnosu na daljnju prošlost, puno manje na onu bližu (pod čime ponajprije podrazumijevamo vrijeme od 1945. do 1990.).²⁷ Upravo što se tiče razvoja grada Osijeka kao mjesta poželjnog i primjerenog za rad i život građana/građanki, u vrijeme sada ozloglašenog “komunalnog sustava”, smatramo da je to razdoblje bilo signifikantno po ostvarenjima osobnog i društvenog standarda. To stoga što, kada se skine ideologijsko ruho komunalnog sustava, konkretni rezultati to dokazuju.²⁸ Konačno, to je evidentno kroz dobivene “zelene vrpce” i ostala priznanja u zemlji. Osobito treba istaknuti uspješna organiziranja samodoprinosna po mjesnim zajednicama. Valja se prisjetiti i zajednica općina (osobito Zajednice općina Osijek) koje su u to vrijeme bile najbliže primjerenom regionalizaciji u Hrvatskoj, a onda i Osijeka kao važnog središta. Uvijek je važno vrednovati relativno unutar zadanih istovjetnih uvjeta, što ne znači da ne treba komparacije širiti na okruženje. Konačno, na kraju tog razdoblja sigurno je grad Osijek bio Grad Heroj jer smo se umjeli i uspjeli samoorganizirati i opstati u agresorskom okruženju. Istina, nismo iz toga sve dobre strane uspješno kapitalizirali te se izdigli iz pepela kao Feniks. Na žalost, sadašnja pozicija grada Osijeka unutar hrvatske države ukazuje na neravnomjeran razvoj pojedinih krajeva te zaostajanje Osijeka u odnosu na druge gradove koji su komparabilni. Ne može se samo kriviti druge za stanje u kojem jesi, valja polaziti od sebe. Prenaglašena politizacija svakako je tome pridonijela.²⁹

²⁶ Upravo je osječka škola zarana zaštitu okoliša definirala kao cilj društvenog razvitka, uz maksimalizaciju dobiti i maksimalizaciju demokratičnosti.

²⁷ Vidi: Primjena federalnog načela i pouke ustavne reforme 1971., Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, urednik prof. dr. sc. Branko Smerdel, Zagreb, 2007.

²⁸ Netko (zlonamjeran) ovdje može prepoznati tzv. jugonostalgiju, znači uvlačiti ideološko vrednovanje, no upravo na lokalnoj razini politizaciji je najmanje mjesta. Konkretni su pokazatelji važni kao što su: broj zaposlenih, broj izgrađenih stanova, izgradnja infrastrukturnih objekata, kulturne i sportske aktivnosti, stanje u školstvu, zdravstvu itd.

²⁹ Političke su stranke kao posrednici između građana (birača) i predstavničkih tijela na ovoj razini društvenog razvitka nužne, ali ne i dostatne. Njihovo značenje i utjecaj, osobito na lokalnoj razini, trebalo bi svesti na primjerenu mjeru jer su potrebe i interesi stanovništva prepoznatljiviji i “opipljivi”, a ideologija ili “viši interesi” nisu od presudne važnosti. Dominirajuća predstavnička demokracija treba biti obogaćivana participativnom demokracijom. Drugim riječima, to je prostor za civilno društvo. Otvoren je proces ratifikacije Dodatnog Protokola Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti.

Znači, unutar istog sustava ima onih koji su uspješniji i onih koji su manje uspješni. To potvrđuje činjenicu da su ipak najvažniji ljudi, o njihovoj kvaliteti (moralnoj, intelektualnoj, socijalnoj) ovisi razvitak općenito, a onda i grada.

V.

Što prije postanemo svjesni da su **motivacija, znanje, timski rad, tehnologija i financije** najvažniji čimbenici (ne)uspjeha, prije će se pokrenuti kvalitetan razvitak svih i svakog. Važno je otvarati i jamčiti (pod)jednake šanse za svakog pojedinca i za sve krajeve. Nije slučajna takav redoslijed. Prvo je nužno poraditi na podizanju motivacije, a to znači mobilizirati sve koji hoće, znaju i hoće, da se uključe u kreiranje budućnosti. Na današnjem stupnju informatičke tehnologije, osim znanja, nužne su i određene vještine i trening. Pojam cjeloživotnog učenja nije više samo fraza, to je način rada i života. Pri tome se nikako ne smije robovati revolucionarnom umu, da sve počinje od nas. Naprotiv. Iskustvo koje je svaki čovjek stekao više je nego nužno kod kreiranja novih rješenja.

Mi na prostorima Lijepe naše sigurno se imamo čime dičiti te imamo i obvezu i druge o tome informirati i upoznavati, pa i uvjeravati.

THE RELATION BETWEEN STATE AND SELF-GOVERNMENT OBSERVED THROUGH THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

Summary

The search for the answers to how to arrive at the best possible social organising solutions has been conducted from the beginnings of social organising. In simple terms the question is how to reconcile and balance out individual people's needs and interests with common interests of the community. Corresponding solutions lie within the system, self-organisation and autopoiesis theories.

Entire constitutional engineering is the concept of searching for the answers as who, what, when, where, how, with whom, with what means, at what price and other. It is a complex process since it comprises not only analyses, initiatives, suggestions, decision-making but also application, supervising and opening of new cycles of analyses, initiatives etc. In theory this is known as social technology of decision-making, as good governance.

Thus, it is necessary to reflect on national states as part of political sphere within which rule of personal freedom, civil equality and social justice are realised and guaranteed and in this sense system of local and regional self-governance is formed.

The principle of subsidiarity, besides teleologic interpretation enables among other principles (proportionality, equilisation and alike) the optimal social organising. Subsidiarity is the right measure for restricting state powers.

We are faced with development of democracy, tolerance, multiculturalism primarily at the local level as a corrective to centralism, intolerance, self-sufficiency etc. In other words, the localisation processes need to oppose globalisation processes.

As long as institutions are vital and their features suitable, primarily their effectiveness and democratic quality, so are they destined to live and function. It is most important that there is less rigidity and more elasticity in autopoietic conception. This, in other words, means that every entity is a part and a whole that is unique, cognitively open and normatively closed. Autopoietic vision is the best manifestation of creative imagination and most important motivator of human actions. It comprises the ability to see the current reality from other perspective as well, it is a basic force of finality. Autopoietic mission with autopoietic decision-making technology is necessary as well.

The sooner we become aware that motivation, knowledge, team-work, technology and finances are the most important factors of (not) being successful, the

sooner the quality development of all and everybody shall start. It is important to open and guarantee (about) equal opportunities for every individual and all regions.

Key words: principle of subsidiarity; autopoiesis theory; good governance; local and regional self-government; city