

DECENTRALISATION OF THE PUBLIC SECTOR

DECENTRALIZIRANOST JAVNOG SEKTORA

MEZAK STASTNY, Mirela & BACANOVIC, Dragan

Abstract: *The main purpose of this paper is to present the local self-government development in the Republic of Croatia. The period encompassed is from Croatian emancipation till present day. The emphasis in the mentioned development of the local self-government is on the place, role and significance of the principle of subsidiarity and public sector.*

Key words: *Deconcentration, decentralisation, public sector, principle of subsidiarity, acquis communautaire*

Sažetak: *Cilj rada je predočiti razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i to počevši od trenutka osamostaljenja pa se do danas. Naglasak se stavio u cijelom tom razvoju na mjesto, ulogu i značaj načela supsidijarnosti te javnog sektora.*

Ključne riječi: *Dekonzetracija, decentralizacija, javni sektor, načelo supsidijarnosti, acquis communautaire*



Authors' data: Mirela Mezak Stastny, mr.sc., Veleučilište u Požegi, Požega, mmstastny@vup.hr; Dragan Bacanović, dipl.iur., Županijski sud u Požegi, Požega, dragan.bacanovic@po.t-com.hr

1. Uvod

Rad nastoji prikazati hrvatsku lokalnu samoupravu koja je u svojim zaćecima imala glavne znaćajke centraliziranog sustava. Razlog tomu su poćeci osamostaljenja, mijenjanje hrvatske povijesti pa se u tom razdoblju samo uvjetno moće govoriti o decentralizaciji. Zapravo, bila bi to nekakva „iznućena“ decentralizacija. U drugom dijelu objašnjavaju se poćeci hrvatske decentraliziranosti te razlozi koji su tomu doprinijeli. Posljednje, treće poglavlje daje nam današnju sliku stanja lokalne samouprave i javnog sektora Republici Hrvatskoj. Prilikom pisanja korištene su sljedeće metode: povijesna, komparativna te normativistićka.

2. Razvoj hrvatske lokalne samouprave od poćetka osamostaljenja pa do 2000. godine

Kroz razne teritorijalne podjele te odnos između teritorijalnih jedinica stvorila su se tri različita odnosa: dekoncentracija, decentralizacija i lokalna samouprava. Dekoncentracija je odnos takove vrste gdje je na lokalna mjesta prenesen odrećen skup ovlasti, s tim da se iste obavljaju pod punim nadzorom središnje vlasti. Decentralizacija je situacija gdje je na lokalna mjesta prenesen odrećen opseg poslova, a nadzor je predvićen samo na zakonitost postupanja ali ne i na pravilnost odluka u okviru povjerenih poslova. Pod lokalnom samoupravom smatra se razina vladavine najblića graćanima kako bi se podiglo zadovoljstvo graćana kvalitetom života. Drugim rijećima, potrebno je krenuti "odozd", tj. proces samoorganiziranja najprikladniji, najblići je lokalnoj samoupravi, lokalnoj zajednici kao najnižem sustavu teritorijalnog upravljanja.

Poćeci hrvatske lokalne autonomije mogu se traćiti u autonomiji priobalnih i otoćnih gradova te u kontinentalnom dijelu Hrvatske i to u gradovima ćija je autonomija bila definirana kraljevskim poveljama ili odlukama feudalnih gospodara (ta autonomija bila je ućeg okvira od autonomije jadranskih gradova). Donošenjem Ustava Republike Hrvatske uveden je u Republiku Hrvatsku sustav lokalne samouprave, a isti je urećen Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi (1992). Lokalnu samoupravu u poćecima je karakterizirao visok stupanj centralizacije i etatizacije. Lokalne jedinice u to vrijeme predstavljale su centralistićko upravljanje pri ćemu su ųupanije predstavljale poveznicu između središnje vlasti i lokalnih jedinica. Taj period karakterizirao je velik broj usitnjenih teritorijalnih jedinica, a uloga mjesne uprave bila je nedefinirana. Većina javnih poslova bila je pridržana sustavu državne uprave, a samo je manji dio poslova bio povjeren lokalnim jedinicama (Koprić, 2006). Lokalnim jedinicama prepućteni su poslovi manje vaćnosti, mjesto najznaćajnijih među njima ćinile su komunalne djelatnosti.

3. Poćeci decentralizacije

Poćetkom decentralizacije smatraju se ustavne promjene krajem 2000. godine jer je osim horizontalne diobe vlasti uvedena i vertikalna pa tako ćlanak 4. Ustava Republike Hrvatske glasi: U Republici Hrvatskoj državna vlast je ustrojena na naćelu

diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (Ustav Republike Hrvatske, 2000). Drugim riječima, nastojalo se uspostaviti takvu diobu vlasti gdje bi što više djelovao sustav provjera i ravnoteža. Osim toga, ratificirana je Europska povelja o lokalnoj samoupravi koja je proklamirala dva vrlo bitna načela: načelo supsidijarnosti i solidarnosti. Načelo supsidijarnosti znači prilikom donošenja odluka, a tiču se građana, realizirati njihovo maksimalno sudjelovanje i zalaganje. Bit je ostvariti što veću neposrednost i uključenost stanovnika lokalnih jedinica jer se pitanja tiču njihova životnog okruženja. Problem koji se javlja u ovom dijelu je kako definirati lokalne poslove jer jedno su lokalni poslovi koji doprinose razvoju lokalnog života, a drugo centralni koji se u cijelosti ili djelomično obavljaju na lokalnoj razini. Postoje dva načina utvrđivanja lokalnih poslova: pomoću generalne klauzule te sustava enumeracije (nabrajanja). Lokalni poslovi prema metodi generalne klauzule su oni poslovi za koje ustavom ili zakonom nije izrijekom ustanovljeno da su centralni. Prednost ovog načina određivanja djelokrug lokalnih jedinica ogleda se u činjenici kako je isti mnogo elastičniji i pristupačniji, a nedostatak je u tome što to ide na štetu financijski slabijih jedinica. Razgraničavanje po sustavu enumeracije podrazumijeva pod lokalnim poslovima samo one taksativno navedene te na ovaj način se sputava razvoj lokalnih jedinica. Drugo načelo, načelo solidarnosti nalaže pomaganje financijski slabijih jedinica lokalne samouprave. Početkom 2001. godine donesena su dva zakona, a tiču se neposredno lokalnih jedinica i načina njihova uređenja te ustrojavanja: Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Spomenut ću samo neke odredbe prvog Zakona. Istaknutije odredbe tiču se: određivanja djelokruga jedinica lokalne samouprave; članova predstavničkih tijela i poglavarstava; mjesne samouprave; državnog nadzora; financiranja; osnivanja udruga lokalnih jedinica te suradnja s jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država.

4. Javni sektor

Procesi globalizacije i urbanizacije glavni su pokretač porasta uprave pa se brzo mijenjaju neki unutarnji zahtjevi funkcioniranja iste. Globalizacija mijenja ulogu današnjih država i to na dvije razine: na načinu kako lokalna jedinica predstavlja lokalnu zajednicu, stanovnike svojeg teritorija i njihove interese (1), i na vrsti i opsegu lokalnih poslova te na načinu kako se ti poslovi obavljaju (2) (Pusić, 2002). Logično rješenje koje je uslijedilo takvim načinom postojanja iznjedrio je pojam javnog sektora čiji je razvoj kako u svijetu tako i kod nas vrlo buran. Javni sektor predstavlja skup različitih i heterogenih djelatnosti, koje zadovoljavaju interese i potrebe pojedinih građana ili svih stanovnika u nekoj zemlji (Mecanović, 2005). Naime, glavni zadatak bio je razdvojiti javni sektor od državne uprave, a sve to uz jačanje položaja jedinica lokalne samouprave. Javni sektor sastoji se od niza podsustava koji djeluju samostalno, a osnovna svrha im je zadovoljavanje potreba i interesa ljudi. S terminom javni sektor često se poistovjećuje izraz javne službe.

Javne službe bi bile neprikladan pojam jer po svom značenju u jednom dijelu izlaze iz okvira javnog sektora jer obuhvaćaju dio upravnih struktura, a u drugom su uži pojam jer ne obuhvaćaju infrastrukturne djelatnosti. Djelatnosti koje se ubrajaju u javni sektor su: društvene djelatnosti; djelatnosti socijalne sigurnosti; infrastrukturne djelatnosti; komunalne djelatnosti; djelatnosti koje obavljaju posebni državni organi radi pružanja stručnih usluga ili obavljanja stručnih poslova sa svrhom zadovoljavanja interesa i potreba građana. Njegova svrha je približiti se što više građanima, demokratizirati odnose u društvu, odnosno zadovoljiti potrebe i interese građana. Načelo supsidijarnosti nalazi u ovom dijelu svoje potpuno ostvarenje, odnosno sudjelovanje u donošenju odluka prepušteno je u velikoj mjeri samim građanima kojih se u, krajnjoj liniji, najviše i tiču takove odluke. Danas u Republici Hrvatskoj postoji tridesetak djelatnosti koje pripadaju javnom sektoru te koje svojim postojanjem, kako je već rečeno, utjelovljuju načelo supsidijarnosti. Unatoč značajnoj privatizaciji pojavljuju se tendencije ponovnog uplitanja državnih upravnih organa i to putem stvaranja raznih uprava, agencija, fondova u čijim upravnim vijećima prevladavaju osobe imenovane od strane izvršne vlasti te na takav način se ostvaruje neposredna kontrola u pojedinim djelatnostima. U svakom slučaju, uplitanje državnih organa mora postojati, ali u mjeri u kojoj se ostvaruje načelo „provjere i ravnoteže“, odnosno cilj je uspostaviti međudjelovanje državnog, javnog i privatnog sektora u mjeri koja svakom pojedinom dopušta razvijanje i proširivanje, a isto tako i postojanje relativnog nadzora i međusobne kontrole. Korak dalje u međusobnom povezivanju predstavlja javno-privatno partnerstvo koje čini suradnju između tijela javne vlasti i privatnog sektora, i to kako na središnjoj tako i na lokalnoj razini, a sve u svrhu zadovoljavanja javnih potreba. Drugim riječima, stvorila se nova suradnja između javnog i privatnog sektora gdje svaki pojedini subjekt donosi određena sredstva te sudjeluje u planiranju i odlučivanju. Javno-privatno partnerstvo uključuje velik broj sudionika, a temelji se na raznim vještinama i ekspertizama sa svrhom pristupa informacijama, uslugama i proizvodima. Njegove glavne karakteristike su: dugoročna ugovorna suradnja između javnog i privatnog sektora (20 do 25 godina); stvarna preraspodjela poslovnog rizika; sveobuhvatna odgovornost na strani privatnog sektora. Važan aspekt javno-privatnog partnerstva je socijalni dijalog koji čini neophodan dio uspješnog poslovanja. Da bi poslovanje bilo uspješno, potrebno je dovesti u svezu povjerenje, transparentnost i zajednički plan. Kako bi cijeli proces bio u funkciji, potrebno je razviti komunikaciju među partnerima koji se slabo poznaju, odnosno potrebno je stvoriti socijalni dijalog. Socijalni dijalog važan je akter kako na državnoj tako i na lokalnoj razini prilikom rješavanja problema te stvaranja zajedničkih strategija. Ipak, veća potreba za javno-privatnim partnerstvom izraženija je na lokalnoj razini jer sama globalizacija i decentralizacija stavljaju ogromne zahtjeve pred lokalnim stanovništvom. Jedan od negativnih čimbenika koji se pripisuje javnom sektoru je minimalno odvajanje sredstava za potrebe u odnosu na bogatije zemlje. Prosječne plaće državnih službenika u Hrvatskoj veće su od prosječnih plaća u tržišnom sektoru. Razlog tomu je skrivanje dijela stvarne zarade privatnih poduzeća od strane Porezne uprave. Na stručnom radu MMF-a pod nazivom „Uloga države i kvaliteta javnog sektora“ upozoreno je da se u praksi javnih

financija posljednjih godina težište stavlja na učinkovitost i rezultate, a sve manje na formalnost i razinu troškova. Svoju realizaciju pokret je najprije dobio u Australiji i Novom Zelandu. U tim zemljama trošenje javnog novca povjereno je posebnim stručnim agencijama koje sklapaju s vladama trogodišnje ugovore o željenoj kvaliteti i učinkovitosti javnih usluga te o iznosima novca predviđenim za prethodno odabranu svrhu. Iza kulisa takova modela krije se ugovor između građana – poreznih obveznika te korisnika javnih usluga, a vlade pojedinih zemlja javljaju se kao regulatorno tijelo čija je osnovna svrha pripaziti na osnovne makroekonomske odnose u zemlji. Činjenica je kako sami građani najbolje znaju za kvalitetu i brzinu usluge koju dobivaju za svoj novac koji uplaćuju u državni proračun. Vjerujemo da će i Hrvatska krenuti tim putem i k boljoj realizaciji i preraspodjeli novca namijenjenog javnom sektoru.

5. Zaključak

Za hrvatsku povijest lokalna samouprava je relativno nov pojam. Svjedok tomu je i činjenica kako smo krenuli s takvim ustrojem koji je više nalikovao centraliziranom nego decentraliziranom uređenju. Novine koje za sobom uvelike povlači, a samim time i promjenu ustrojstva vlasti su promjene Ustava 2000. koje uvode sustav lokalne samouprave temeljen na načelu decentralizacije. Lokalnoj samoupravi svojstvena je neposredna uključenost građana u odlučivanje, tj. načelo supsidijarnosti što je ujedno i glavna karakteristika javnog sektora koji podrazumijeva donošenje odluka s ciljem zadovoljavanja potreba i interesa građana. Pojam javni sektor je dinamičan u toj mjeri jer svakim danom povećava se broj djelatnosti koje ga čine, a samim time i institucije i agencije kao krovna stručna tijela unutar svake pojedine djelatnosti. Sveprisutna je stalna mijena unutar javnog sektora. Perspektiva javnog sektora ima uzlaznu putanju jer osim njenog povećavanja postoji i suradnja s drugim sektorima, posebice privatnim. Rezultat suradnje je stvaranje javno privatnog partnerstva koje ide paralelno uz tekovine javnog sektora i lokalne samouprave.

6. Literatura

- Koprić, I. (2006). Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije, *Javna uprava, nastavni materijal*, Koprić, I., 171.-191., Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, ISBN 953-7083-07-1
- Lauc, Z. (2006). Normativni izvori lokalne samouprave, *Lokalna samouprava hrvatska i nizozemska iskustva*, Brunčić, D., van den Berg, D., Lauc, Z., van der Linde, B., 35.-48., Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, ISBN 953-6072-34-3
- Mecanović, I. (2005). Ustrojstvo i djelovanje sektora javnih službi. *Pravni vjesnik* 21 (3-4): 117-210
- Pusić, E. (2002). *Upravljanje u suvremenoj državi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, ISBN 953-7083-00-4
- Smerdel, B. & Sokol, S. (2006). *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, ISBN 953-6714-88-4