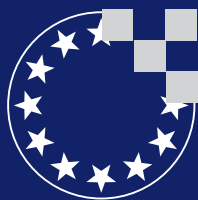


zbornik
radova



EUROPSKA
POVELJA O
LOKALNOJ
SAMOUPRAVI
I
LOKALNA
SAMOUPRAVA
U REPUBLICI
HRVATSKOJ

Osijek 1998.

EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Zbornik radova Savjetovanja
“Primjena Europske povelje o lokalnoj
samoupravi u Republici Hrvatskoj” održanog
u Osijeku 16. i 17. listopada 1997. godine
pod pokroviteljstvom g. Daniela
Tarschysa, glavnog tajnika
Vijeća Europe

Osijek, 1998.

“Europska povelja o lokalnoj samoupravi i
lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj”

Zbornik radova Savjetovanja “Primjena
Europske povelje o lokalnoj samoupravi
u Republici Hrvatskoj”

Izdavači

Osječko-baranjska županija
Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku i
Veleposlanstvo lokalne demokracije Slavonije, Osijek

Za izdavače

Mr. sc. Davor Brunčić

Uredništvo

Mr. sc. Davor Brunčić

Francois Friederich

Damir Jurić

Dr. sc. Zvonimir Lauc

Prijevod s engleskog jezika

Tihomir Živić

Tehnička priprema

INDOK centar Tajništva
Osječko-baranjske županije

Tisak

Grafika Osijek

SADRŽAJ

Predgovor	5
Dr. sc. Zvonimir Lauc Oblikovanje hrvatske lokalne samouprave u svjetlu ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi	9
Jasmina Dimitrieva Najdanova Načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi	19
Dr. sc. Zoltán Szente Iskustva primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Mađarskoj	23
Dr. sc. Ante Lauc Lokalna samouprava i teorija autopoiesis.	28
Dr. sc. Branko Smerdel Prema hrvatskoj teoriji lokalne samouprave.	33
Dr. sc. Josip Kregar Lokalna uprava u sporim promjenama	37
Dr. sc. Branko Babac O nekim implikacijama zahtjeva za više-razinskim uobličavanjem političko - upravnoga ustrojstva na određivanje ovlasti jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj	43
Dr. sc. Milan R. Juranović Permanentna bilanca kao monitor lokalne demokracije.	53
Miroslava - Nina Mišković Konceptija i ustrojstvo lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj	62
Mr. sc. Davor Brunčić Elementi osposobljenosti jedinica lokalne samouprave za upravljanje razvojem	70
Dr. sc. Josip Vrbošić Utjecaj čestih upravnih promjena na položaj gradova - primjer grada Osijeka	83
Dr. sc. Nikola Filipović Ustavnosudska zaštita lokalne samouprave	89
Mr. sc. Branko Jović Izgradnja lokalne samouprave i uprave u sklopu mirne reintegracije područja pod UNTAES-om u ustavno-pravni i politički sustav Republike Hrvatske.	96

Dodatak

Zaključak Savjetovanja “Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj”, Osijek 16. - 17. listopada 1997.	102
Preporuka s nacrtom Europske povelje o regionalnoj samoupravi	104
Obrazloženje nacrtu Europske povelje o regionalnoj samoupravi	106
Popis sudionika Savjetovanja “Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj”, Osijek 16. - 17. listopada 1997.....	134

PREDGOVOR

Republika Hrvatska postala je 6. studenoga 1996. godine punopravna članica Vijeća Europe i tom prigodom preuzela obvezu da u roku od godinu dana potvrdi, između ostalih međunarodnih dokumenata, i Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Tu je svoju obvezu Republika Hrvatska izvršila donošenjem Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi 19. rujna 1997. godine.

To je bio povod ali i prigoda održavanja savjetovanja koje su pod nazivom “*Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj*” kao *suorganizatori* uz djelatnu potporu Osječko-baranjske županije organizirali Veleposlanstvo lokalne demokracije Slavonije Vijeća Europe u Osijeku, Hrvatski institut za ljudska prava Novi Vinodolski i Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku. *Pokroviteljstvo* nad ovim stručnim skupom preuzeo je glavni tajnik Vijeća Europe gosp. Daniel Tarschys.

Savjetovanje je bilo zamišljeno tako da pridonese sagledavanju svih elemenata lokalne samouprave ne samo relevantnih u njenom prihvatanju, nego još više u njenoj primjeni. Projekt izgradnje nove države i njenih pravnih instituta iznimno je složen te mora počivati na praksom provjerenim ljudskim spoznajama. Tek jedinstvo znanstvenog promišljanja budućnosti i valorizacijska vrijednost empirijskog pristupa mogu dati kvalitetu koja će sukobe zamijeniti integracijskim procesom. A u tom sklopu, kao temeljno pitanje se postavlja: kako ostvariti ciljeve izgradnje nove države, novog pravnog poretka i novog društvenog ustroja. Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina i sastavni dio modela svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu zbog svog neprijepnog značaja i značenja koje lokalna samouprava ima za uspješno i humano funkcioniranje državnih i društvenih sustava. To je jedno od krucijalnih pitanja državnog ustroja općenito.

Upravo je stoga, *cilj* savjetovanja bio okupljanje znanstvenika, stručnih i političkih djelatnika - istaknutih poznavatelja lokalne samouprave i uprave u cjelini radi propitivanja do sada izgrađenog normativnog modela lokalne samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi te empirijske i znanstvene valorizacije njegovih odrednica radi uočavanja optimalnog puta njegovog daljnjeg razvitka. Budući da je uslijedilo nakon posjeta niza ekspertske skupine raznih međunarodnih organizacija (Vijeća Europe, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, OESS i dr.) koje su proteklih godina pratile i proučavale izgradnju političkog i pravnog ustrojstva Republike Hrvatske, a njihove spoznaje su značajno odredile i stanovišta međunarodnih organizacija prema tim pitanjima, ovo savjetovanje je imalo i međunarodni karakter. On je izražen kako u organizacijskom pogledu (uz suorganizaciju Veleposlanstva lokalne demokracije CLRAE i pokroviteljstvo glavnog tajnika Vijeća Europe), tako i sudjelovanju brojnog izaslanstva Kongresa regionalnih i lokalnih vlasti Europe i drugih međunarodnih institucija.

U *sadržajnom* pogledu, savjetovanje je obuhvatilo temeljna pitanja oblikovanja sustava lokalne samouprave koja uređuje Europska povelja lokalne samouprave. Posebno su razmotrene temeljne postavke i načela Europske povelje (Jasmina Dimitrieva Najdanova) te odnos sustava hrvatske lokalne samouprave prema njezinim određenjima (dr. sc. Zvonimir Lauc).

Predmetom istraživanja sudionika Savjetovanja poglavito su bili koncepcija i ustrojstvo lokalne samouprave (razine/stupnjevi lokalne samouprave, funkcije i međusobni odnosi, status i nadležnosti velikih gradova). Tako je, radi potpunije ocjene međusobnog odnosa hrvatskog zakonodavstva i Europske povelje, analiziran koncept i ustrojstvo lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj (Nina Mišković) te posebno ukazano na hrvatska povijesna iskustva u razvitku lokalne uprave (dr. sc. Josip Kregar). S tim u svezi elaborirano je i pitanje višerazinskog uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva u Republici Hrvatskoj (dr. sc. Branko Babac) te položaj velikih gradova u okvirima upravnih promjena (dr. sc. Josip Vrbošić). Stanje i razvitak lokalne samouprave u Hrvatskoj sagledan je i s aspekta ustavno-sudske zaštite toga prava (dr. sc. Nikola Filipović). Specifičnosti izgradnje lokalne samouprave u uvjetima konstituiranja državne vlasti na njezinom cjelokupnom teritoriju izražena je analizom procesa mirne reintegracije područja pod UNTAES u ustavnopravni i politički sustav Republike Hrvatske (mr. sc. Branko Jović).

Radi omogućavanja uporednog ocjenjivanja hrvatskih dosega, Savjetovanju su predočena i iskustva u oblikovanju lokalne samouprave u Republici Mađarskoj (dr. sc. Zoltán Szente).

Sva izlaganja sudionika Savjetovanja okrenuta povijesnoj analizi ili analizi stanja, ukazivala su i na moguća buduća rješenja te sugerirala pravce daljnjeg djelovanja. No, budućnosti su posebno bila okrenuta izlaganja čiji je cilj bio postavljanje teorijskih i praktičnih osnova djelovanja. U tom sklopu predočeni su elementi na kojima bi trebalo zasnovati hrvatsku teoriju lokalne samouprave (dr. sc. Branko Smerdel), razmotreni su aspekti oblikovanja lokalne samouprave u svjetlu postavki teorije autopoiesis (dr. sc. Ante Lauc) te izložen mogući metodološki model promatranja lokalne demokracije (dr. sc. Milan R. Juranović). Teorijskim elementima pridruženo je i empirijsko sagledavanje uvjeta osiguravanja zbiljske sposobnosti lokalnih jedinica da uređuju i upravljaju javnim poslovima (mr. sc. Davor Brunčić).

Posebnu zanimljivost nosilo je predstavljanje nacрта Europske povelje o regionalnoj samoupravi (Nicolas Levrat) kao naznaka buduće teme ovakvog okupljanja hrvatskih stručnjaka, ali i kao znak spremnosti Hrvatske da sudjeluje u procesima oblikovanja lokalne i regionalne samouprave koji teku u okvirima europskih institucija.

Rezultat ovog savjetovanja prije svega je sama činjenica znanstvenog i stručnog razmatranja najznačajnijih pitanja oblikovanja i izgradnje lokalne samouprave u Hrvatskoj prvi puta nakon 1990. godine (savjetovanje "Reforma lokalne samouprave" u Splitu 15.-17. studenoga 1990., nakon kojeg je u Osijeku u lipnju 1995. upriličeno stručno savjetovanje "Županijski ustroj u sustavu lokalne samouprave i državne uprave Republike Hrvatske" u organizaciji Osječko-baranjske županije i Pravnog fakulteta u Osijeku).

Dakako da ta činjenica sobom nosi i niz vrsnih posljedica. One su iskazane i zaključkom kojeg su sudionici savjetovanja na kraju svog dvodnevnog rada prihvatili.

Ocjenjujući da izlaganja sudionika savjetovanja predstavljaju značajan prilog ne samo sagledavanju postojećeg stanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nego i ukazivanju načina i puta njenog daljeg razvitka, sudionici Savjetovanja su svojim zaključkom obvezali na pripremu i objavu svih izlaganja u zborniku Savjetovanja. Stoga ova publikacija predstavlja izvršenje preuzete obveze. Pored izlaganja sudionika, u njoj su sadržani i drugi prilozi koji predstavljaju dokumente održanog savjetovanja. Tako se, umjesto izlaganja Nicholas-a Levra koji je predstavio nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi, prvi puta u Hrvatskoj objavljuje tekst te povelje s njezinim službenim obrazloženjem.

Vjerujemo da će ovo savjetovanje i svojim zbornikom pridonijeti pospješivanju procesa oblikovanja i izgradnje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj sukladno suvremenim pravnim i političkim standardima demokratske Europe čiji je cilj promicanje i zaštita ljudskih prava, vladavine prava i demokratskih institucija.

Uredništvo

Dr. sc. Zvonimir Lauc, redoviti profesor
Pravni fakultet u Osijeku

OBLIKOVANJE HRVATSKE LOKALNE SAMOUPRAVE U SVJETLU RATIFIKACIJE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

1. Uvod

Republika Hrvatska postala je 6. studenoga 1996. godine punopravna članica Vijeća Europe, kada je i preuzela obveze¹, da će sukladno svojem ustavnopravnom određenju, ratificirati odgovarajuće međunarodne dokumente, između kojih i Europsku Povelju o lokalnoj samoupravi. Sabor Republike Hrvatske je ratificirao ovu Povelju, a predsjednik Republike dr. Franjo Tuđman je 11. listopada ove godine glavnom tajniku Vijeća Europe g. Danielu Tarschysu svečano uručio međunarodne dokumente², čime se ispunjavaju preuzete obveze Hrvatske, a što se odnosi i na Europsku Povelju o lokalnoj samoupravi (dalje: Povelja).

Postavljaju se pitanja, na neka ću ukazati, a odgovore ćemo, nadam se, započeti davati i na ovom skupu, kao što su: Kako što autentičnije tumačiti odredbe Povelje? Kako što kvalitetnije primjenjivati teorijska i praktična rješenja europska, pa i svjetska, ali i hrvatska, u lokalnoj samoupravi? Što je Hrvatska preuzela iz Povelje, a što nije, te zašto? Koje i kakve obveze stoje pred Hrvatskom ratificiranjem ove Povelje? Naravno da ima vrlo mnogo pitanja, no pokušajmo iznalaziti prava pitanja.³ Evidentno je, iz samog naziva skupa, te po odabiru sudionika, da se nećemo zadovoljavati samo opisivanjem normativnog ("Das Sollen"), nego inzistiramo i na ozbiljenju ustavnopravnog poretka ("Das Sein"). Drugim riječima, trebalo bi elaborirati primjenu temeljnih načela Povelje, identificirati zajedničke probleme kojima se u ovoj materiji susreću sve države članice Vijeća Europe, te analizirati situaciju lokalne samouprave u Hrvatskoj.

¹ "Pismo namjere" koje su potpisali Predsjednik Republike i predsjednik Sabora Republike Hrvatske, a koje je prihvatio Parlament Vijeća Europe, sadrži 21 točku, čime je Republika Hrvatska preuzela obvezu u cijelosti ispuniti taj sadržaj u točno utvrđenom roku od godinu dana.

² Ovo se odnosi i na: Okvirnu Konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina; Konvenciju o pranju, traganju i privremenom oduzimanju prihoda stečenih kaznenim djelima; Europsku Konvenciju o sprečavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Za očekivati je da će ovih dana kada održavamo ovaj "okrugli stol" (15. i 16. studenoga 1997.) Sabor ratificirati i Konvenciju o regionalnim i manjinskim jezicima, te Europsku Konvenciju o ljudskim pravima s njenim Protokolima.

³ U samom pozivu za ovaj skup jasno je definiran cilj, a to je propitivanje do sada izgrađenog normativnog modela lokalne samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te empirijske i znanstvene valorizacije njegovih odrednica radi prepoznavanja optimalnog puta daljeg razvitka lokalne samouprave.

Valja imati u vidu da je Hrvatska zemlja koja pripada “središnjim i istočnim zemljama Europe” (CEEC), znači u tzv. tranziciji, s nekim bitnim specifičnostima.⁴

2. Temeljna načela Povelje

Konstatira se da je Povelju potpisalo 32 zemlje, da ju je 25 zemalja ratificiralo, od ukupno 40 članica Vijeća Europe. Povelja je prvi multilateralni pravni instrument za definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave, jedan od kamena temeljaca demokracije za što se Vijeće Europe jasno opredijelilo i o čemu skrbi. Nema sumnje da Povelja ima veliki značaj za zemlje članice⁵, osobito za nove demokracije⁶, ali i utjecaj na svjetsku razinu.⁷ Tako ova Povelja se ocjenjuje kao bitan doprinos zaštite i unapređivanja zajedničkih europskih vrijednosti. Kongres za regionalnu upravu i samoupravu (CLRAE), ocjenjuje da nadzornim aktivnostima se ostvaruje pozitivan efekt i to (i) ohrabruje nacionalne vlade i parlamente da modeliraju njihove pravne sustave radi unapređivanja lokalne samouprave, (ii) doprinosi stalnom razvoju interpretacije Povelje prema njenom unapređivanju, razumijevanju i primjeni⁸.

Za uočiti je da većina međunarodnih dokumenata, što je slučaj i s ovom Poveljom, u preambuli stipulira temeljna načela i ciljeve, koji dio onda služi za *lege artis i bona fide* interpretaciju. Inače sam protagonist teleološkog tumačenja propisa, jer nam ono omogućava u svakom trenutku samodefiniranje da utvrdimo gdje smo u odnosu na opredjeljene ciljeve i uopće vrednote, što nam daje šanse da odabiremo optimalne načine, puteve, metode, sredstva i oblike.

Cilj Vijeća Europe je postizanje većeg jedinstva⁹ među svojim članicama u svrhu očuvanja (Hegelovo “aufheben”) i postizanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko nasljeđe. U ovom dijelu Povelje nedvosmisleno je iskazana visoka pozitivna korelacija između lokalnih vlasti i demokratskog sustava, s naglaskom na demokratsko načelo prava građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, što se najadekvatnije može ostvarivati najizravnije na lokalnoj razini. Što se podrazumijeva i kako prevesti s engleskog jezika pojam “local authorities” - da li kao “lokalne vlasti” i/ili “lokalne jedinice”?¹⁰ Nadalje pledira se na očuvanju i jačanju lokalne samouprave, jer je to svojstveno

⁴ Bivša SFRJ nije bila istovjetna “Sovjetskom bloku”, što ne znači da nije bila kontaminirana komunističkom ideologijom. Na Hrvatsku je izvršena agresija, tako da je značajan dio vremena imala “izvanredne okolnosti”, još uvijek egzistira UNTAES, etc.

⁵ Vidi npr.: Report on situation of local democracy in member countries, Strasbourg, 28. May 1997, by Mr. Alain Chenard. Također dobro je ukalkulirati i odgovarajuće materijale koji se odnose na Charter of Regional Self-Government, koja se promišlja u odnosu na Povelju kao “sister charter”.

⁶ Vidi odgovarajuća Izvješća zemalja CEEC.

⁷ Vidi: International Union of Local Authorities, The World Wide Declaration of Local Self-Government.

⁸ Odgovarajuće ocjene Povelje dane su na Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local-Government, Copenhagen, 17-18 April 1996..

⁹ Koristili smo se tekstem Zakona o potvrđivanju Europske Povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 14. od 9. listopada 1997).

¹⁰ Pitanje prijevoda je ovdje bitno. Sasvim drugi je kontekst ako su to lokalne “vlasti”, nego kada su to “jedinice”. Vjerojatno trebalo bi konzultirati i francuski tekst Povelje. Očekujemo ovdje pomoć eksperata Vijeća Europe, koji su i nazočni.

Europi koja se izgrađuje na načelima demokracije i decentralizacije vlasti. Za sve to je *conditio sine qua non* postojanje lokalne vlasti s demokratski oblikovanim odlučujućim tijelima, sa visokim stupnjem autonomije¹¹ u svezi s djelokrugom, svojim odgovornostima, sredstvima za njihovo obavljanje i načina potrebnih da bi se ispunila njihova svrha postojanja.

Znači, za istaknuti je **načelo decentralizacije i načelo demokratizacije**.¹² Ova načela imaju osobito važnost za postkomunističke zemlje, gdje su prevladavala upravo suprotna načela, kao što je načelo centralizacije i načelo demokratskog centralizma. Sigurno da i Hrvatska, kao republika unutar SFRJ je bila kontaminirana komunističkom ideologijom, koji mentalni sklop još uvijek je prilično prisutan. Prvenstveno tu mislimo na rezoniranje s tzv. inauguralnim efektom, a to znači - sve se rješava “odozgo” (država, partija, vlast, vođa), te nema dovoljno suprotnog djelovanja “odozdo”, što je smatramo jedna od glavnih karakteristika civilnog društva. Moderna decentralizacija je strogo povezana s razvojem državnih funkcija, kao i ekonomskim i tehničkim uvjetima okruženja. Te mijene su svojstvene napuštanju “države čuvara” prema funkcionalnom konceptu države, te od zatvorenog prema globalnom društvu. Lucian Harmengnies (jedan od autora Povelje, uz Duncan Locka) je iskazao “zdravlje i vitalnost lokalne samouprave su bitni za zdravlje i vitalnost demokracije same”.

Tako Povelja obvezuje ugovorne stranke da primijene temeljna pravila kojima se jamči politička, upravna i financijska neovisnost lokalnih vlasti. Sama Povelja ima tzv. “self-executing” karakter.

Sigurno je nužno ovdje elaborirati **načelo supsidijarnosti**¹³, koje mijenja filozofiju pristupa odnosa između viših (širih) i nižih (užih) teritorijalnih zajednica. Pravnim jezikom, napušta se metoda enumeracije nadležnosti, a preuzima se metoda generalne klauzule. Ovo načelo egzistira i na razini Europske Unije¹⁴, kao najatraktivnije asocijacije današnje Europe. U lipnju 1993. Europsko vijeće na sastanku u Kopenhagenu utvrdilo je kriterije za članstvo koje moraju ispunjavati zemlje središnje i istočne Europe, gdje pored tržišnog gospodarstva, te osposobljenosti prihvaćanja preuzetih obveza na razini Unije, posebno se ističe - stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavina prava, ljudska prava i zaštita manjina. U modernim demokracijama, građani nisu pasivni i bezvoljni subjekti kojima se upravlja, nego aktivni i odgovorni sudionici koji upravljaju. Ističe se nužnost ostvarivanja što veće slobode lokalnih zajednica da upravljaju same sobom na temelju vlastitih zakona i propisa. To onda i jest suština autonomije. Načelo supsidijarnosti jasno je iskazano u Povelji u dijelu koji se odnosi na “Djelokrug lokalne samouprave” (čl. 4. st. 3. i 4.) U primjeni ovog načela za očekivati je (a) izravnavanje hijerarhije između lokalnih i središnjih razina vlasti; (b) komunikacija između dvije razine

¹¹ “Autonomy” prevedeno kao “samouprava”?

¹² Pod načelom decentralizacije, pojednostavljeno, podrazumijeva prijenos s državnih tijela na lokalna tijela, sukladno zakonu i drugim propisima, određenog opsega poslova, uz zadržavanje kontrole zakonitosti postupanja lokalnih tijela. Pod načelom demokratizacije, pojednostavljeno, podrazumijevamo uključivanje i umreživanje građana u donošenje relevantnih odluka.

¹³ Na ovu temu održana je posebna konferencija, Vidi: Local self-government in Europe: The European Charter of Local Self-Government as democratic mechanism to promote subsidiarity, Copenhagen, 17-18. April 1996.

¹⁴ Vidi: članak 3 (b) Maastricht amandmana na Ugovor iz Rima, i članak B, zadnji stavak.

vlasti neće ići samo od centra prema periferiji, nego sve više od periferije prema centru, uz zahtjev koordiniranog odlučivanja; (c) lokalne vlasti će razvijati horizontalne mreže, čime se mogu premostiti koordinirajući mehanizmi središnje vlasti, gdje lokalne vlasti, sukladno Povelji, mogu se izravno sve više povezivati sa sebi istima/sličnima izravno izvan državnih granica. Načelo supsidijarnosti, kao temeljni elementi na kojima je formulirana Povelja, zahtijeva i za očekivati je mnogo više produbljene rasprave o ciljevima Povelje od država članica i njihovih lokalnih vlasti.¹⁵ Neki ovom načelu pridaju važnost kao pitanju kulture, a ne politike.

U današnjoj globalizaciji svijeta, gdje pravo ide putem univerzalizacije, što pokazuje i primjena ove Povelje, nužno je što više promišljati ukupan društveni razvoj, a onda nezaobilazno i problematiku lokalne samouprave teorijom sustava. Drugim riječima, valja lokalnu samoupravu promišljati i prakticirati tako da je ona jedinstvena, kognitivno otvorena, normativno zatvorena. Vjerojatno ste prepoznali teoriju *autopoiesis*. Naravno u tom kontekstu nužno je elaborirati i **načelo samoorganizacije**.

U svijetu sve više društveni razvoj, osim gospodarskih pokazatelja, definira se kvalitetom života. Usko s tim u vezi je **načelo održivog razvoja** (sustainable development), ili bolje iskazano kao dostatan razvoj, koji sigurno ne može biti ozbiljen, ukoliko se prvenstveno ne realizira na lokalnoj razini.

Najnovije aktivnosti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe kod definiranja tih vlasti u sutrašnjoj Europi, mogu se sažeto iskazati prema riječima predsjednika Claude Haegi (Švicarska), da CLRAE vidi kao “treći kamen temeljac”, uz Komitet ministara i Parlament. Ovo je moguće ako se bude radilo na tri teme: demokratske strukture za promicanje mira, gospodarski uspjesi za promicanje demokracije, i zaštita okoliša za promicanje općeg blagostanja.

3. Normativno definiranje lokalne samouprave u Hrvatskoj¹⁶

Na pitanje kako ostvarivati ciljeve izgradnje države, novog pravnog poretka i novog društvenog ustroja, valja tražiti odgovore u ustavnim rješenjima *in concreto*. Ustav Republike Hrvatske (dalje: Ustav) donešen je 22. prosinca 1990. godine. Kod koncipiranja ovog ustava metodologijski pristup je bio poštivanje retradicionalizacije hrvatskog državnog prava (revalorizacija pozitivne povijesti) i implementiranje teorijskih i praktičnih dosega zapadnih demokracija. Nadalje što se tiče sloboda i prava čovjeka opredjeljenje je bilo da “međunarodni ugovori i deklaracije o ljudskim i narodnim pravima trebaju biti minimum, a ne maksimum prava koja jamči naš ustav”.¹⁷ Za kvalitetno apsolviranje ove problematike preduvjet je dioba vlasti ne samo horizontalna, nego i vertikalna, odnosno i teritorijalna kao protuteža centralnoj vlasti.

¹⁵ Vidi: Report on the Situation of Local Democracy in Member Countries, Fourth Session, Strasbourg 3-5 June 1997.

¹⁶ Ovako odabrani podnaslov zahtijevao bi mnoštvo prostora, a onda i vremena, tako da ćemo po svom izboru selekcionirati gradu, svijesni da je to uvijek vrlo opasno. Za očekivati je da će svi sudionici iz Hrvatske na odgovarajući način elaborirati ovu materiju, te je tako i treba cjelovito promišljati.

¹⁷ Ekspoze Predsjednika Republike na Saboru od 25. srpnja 1990. godine.

Ustav u posebnoj glavi VI. "Ustrojstvo lokalne (mjesne) samouprave i uprave" (članak 128-131) utvrđuje temeljna načela ustrojstva lokane (samo)uprave. "**Građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu**" (čl. 128. st. 1.). Pravo na lokalnu samoupravu, tako je ustavno pravo, a to znači da se osigurava *ius standi* pred Ustavnim sudom, ali i pred međunarodnim sudbenim institucijama. To pravo obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, pa primjerice navodi: o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi te zaštititi i unapređenju prirodnog okoliša (st. 2.). O lokalnoj samoupravi donosi se zakon (st. 3.).

Jedinice lokalne samouprave, mogu u skladu sa zakonom biti općina, kotar ili grad. Nužno je preispitati što znači ovdje veznik "ili". Njihovo područje određuje se zakonom, uz obvezatno prethodno pribavljanje mišljenja stanovnika tog područja. Autonomni akt kojim se sukladno zakonu uređuje ustrojstvo i djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave je statut. Ustav otvara mogućnost i izravnog sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim poslovima u skladu sa zakonom i statutom mjesne samouprave. Nadalje, u naselju ili dijelu naselja građani imaju pravo u skladu sa zakonom, osnivati i druge oblike mjesne samouprave. Jamči se samostalnost u obavljanju lokalnih poslova tijelima jedinica lokalne samouprave, jer podliježu samo nadzoru zakonitosti od strane ovlaštenih republičkih tijela. U jedinicama lokalne samouprave, za obavljanje poslova državne uprave, zakonom se mogu osnivati tijela lokalne uprave, što je materija zakona. Također određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom prenijeti u djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave, a tada su ta tijela podređena, u skladu sa zakonom, tijelima državne uprave.

Evidentno je da je ovdje primijenjeno načelo enoncijacije, odnosno da ustav iskazuje samo načela lokalne samouprave, a da zakonu prepušta detaljnije reguliranje, a nešto i statutu jedinice lokalne samouprave. Stoga je nužno u korektnoj analizi elaborirati i odgovarajuće zakone, kao što su: Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi (NN 90/92, 94/93. i 117/93.)¹⁸, Zakon o gradu Zagrebu, Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 90/92, 2/95, 69/95, 59/96. i 63/96.), Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Prema stajalištima kreatora ovih zakonskih rješenja ciljevi su bili: (i) napuštanje ideologije, pravnih instituta i zbilje komunističkog komunalnog sustava¹⁹, (ii) povratak tradicijama hrvatskog lokalnog državnog ustroja, (iii) prihvaćanje temeljnih načela i instituta lokalne samouprave i lokalne državne uprave razvijenih europskih demokracija, dotično prihvaćanje svih načela i instituta Europske povelje o lokalnoj samoupravi²⁰; (iv)

¹⁸ Na prijedlog Vlade Zastupnički dom Sabora usvojio je 28. prosinca 1992. Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

¹⁹ Danas je ovo opet aktualno, posebno u UNTAES zoni, koja je donedavno "funkcionirala" po starom komunalnom delegatskom ustroju, kao tzv. DPZ, a to znači da u njima jest i vlast i samoupravljanje, jedinstvo vlasti, pretpostavka nadležnosti u korist komune i dr. Mentalni sklop još uvijek nije prevladan, što svjedoče različiti prijedlozi koji tamo još uvijek egzistiraju. Međutim, valja isticati i pozitivne primjere iz tog vremena, te na osnovu iskustva općine Osijek, istine radi, treba utvrditi da je niz građanskih problema na lokalnoj razini vrlo kvalitetno i uspješno rješavano samodoprinosima (asfaltiranje cesta i pločnika, dovod plina, izgradnja dječjih vrtića, osnovnih škola, zdravstvenih ambulanti i dr.)

²⁰ Pa ni danas kada smo ratificirali Povelju nisu prihvaćena sva rješenja koja nudi Povelja.

razdvajanje poslova državne uprave na lokalnoj razini od lokalne samouprave; (v) oblikovanje učinkovite lokalne državne uprave i uprave u samoupravnom djelokrugu u okviru cjelovitoga hrvatskog sustava pravne države²¹; (vi) poticanje demokratskih instituta i procesa višestranačke demokracije na lokalnoj razini.²² Na svaku ovu točku trebalo bi odgovoriti, ali uz znanstvenu analizu.

Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave, a to znači dvojnost njene prirode. Ova materija delegirana je za zakonsko reguliranje. I ovdje pridržavat ćemo se naznačenog da nećemo, iako je vrlo značajna materija, istu elaborirati.

Zaključkom o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Zastupnički dom Sabora RH, prvi put se izjašnjavao o ovoj Povelji, koja je trebala biti što je više moguće ugrađena u zakonska rješenja. Imajući u vidu ustavna i zakonska rješenja ove materije, prigodom donošenja Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, u radnom materijalu, između ostalog, konstatirano je, da ratifikacijom ove Povelje ne bi nastupile “nove obveze za Republiku Hrvatsku u smislu normativne djelatnosti, odnosno ugradnje pojedinih načela i instituta u postojeće domaće zakonodavstvo”. Nismo imali prigodu izvršiti uvid u analizu, koja rezultira ovakvim zaključkom. Za očekivati je da se nastoji što bezbolnije, tj. sa što je moguće manje izmjena i dopuna u domaćem zakonodavstvu, ratificirati međunarodne dokumente. Ipak smatramo da se dosta olako daju ovakve ocjene. Produbljenije promišljanje ukazuje generalno da svaka promjena ima svoje veće ili manje refleksije, što je slučaj i sa ustavnopravnim sustavom. Ovo je naš mali pledoir za znanstvenijim i stručnijim pristupom općenito, osobito u ovako delikatnim materijama²³.

Da se vratimo ustavnom tekstu. Kako je opravdano očekivati, odgovarajući i drugi dijelovi ustava su relevantni za normativno ocjenjivanje pozicioniranja lokalne samouprave u Hrvatskoj. Pri tome mislimo prvenstveno na glavu II. Ustava - Temeljne odredbe. Nakon definiranja Republike Hrvatske kao jedinstvene i nedjeljive demokratske i socijalne države (čl. 1. st. 1.), za nas je relevantno određenje “U RH vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana” (st. 2.), te osobito: “Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem” (st. 3.). Odmah valja naglasiti da se izbor predstavnika naroda odnosi i na predstavnička tijela jedinica lokalne uprave i samouprave. Također izravno odlučivanje predviđeno je referendumom, te mogu građani neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima u skladu sa zakonom i statutom jedinice mjesne samouprave. U članku 3. Ustava nabrojane su najviše vrednote ustavnog poretka (deset), između kojih su i poštivanje prava čovjeka i vladavina prava.

²¹ Učinkovitost lokalne samouprave prvenstveno se vrednuje kroz zadovoljenje potreba i interesa građana, što valja adekvatno znanstveno ispitati.

²² V.Šeks, S. Sokol, J. Kregar, I. Parać: Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave, Organizator, Zagreb, 1993, str. 2.

²³ Prije 1990. godine ovom problematikom bavio se Zavod za javnu upravu pri Ministarstvu pravosuđa i uprave. Danas, koliko nam je poznato, nema sustavnog institucionalnog prevladavanja ove praznine. Inicijative postoje (osnivanje Instituta za javnu upravu), valja uskoro očekivati rezultate, no to bi trebalo učiniti što prije. Tako Pravni fakultet u Osijeku na dvogodišnjem studiju ima kolegij “Lokalna uprava i samouprava”, koji kolegij je fakultativan i za četverogodišnji studij. Autor ovog rada je glavni istraživač na projektu “Oblikovanje hrvatske lokalne uprave i samouprave”, koji projekt financira Ministarstvo znanosti i tehnologije. Koncipira se poslijediplomski studij na ovu temu.

Grad Zagreb kao glavni grad je posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, a ustrojstvo se uređuje zakonom.

Necemo elaborirati pojedine vrste lokalnih jedinica samouprave, no ipak je nužno ukazati na nužnost kvalitetnijeg rješavanja statusa većih gradova, gdje svakako pripada i Osijek.

Za lokalnu samoupravu važno je reguliranje prava manjina. Tako svi članovi (pripadnici) naroda i manjina imaju jednaka prava u RH. Njima se jamči slobodno izražavanje svoje nacionalnosti, sloboda upotrebe njihova jezika i pisma, i kulturna autonomija. Drugim riječima, ne pripada im pravo na političko samoodređenje u okvirima takove vrste autonomije.²⁴

Inače kod stipuliranja sloboda i prava čovjeka i građanina Ustav polazi od građana, bez obzira na rasu, boju kože, spol, jezik, religiju, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, vlasništvo, rođenje, obrazovanje, društveni položaj ili dr., te stoga se i služi formulacijama: “nitko”, “svatko” i sl.

Kod modeliranja parlamenta Hrvatska se opredijelila za dvodomni Sabor. Stoga se Sabor sastoji od Zastupničkog doma i Županijskog doma (čl. 70). Nas zanima Županijski dom u koji dom građani svake županije biraju tri predstavnika, s tim da predsjednik Republike, po isteku mandata postaje, ako se izričito ne odrekne te dužnosti, doživotni član ovog doma. Nadalje predsjednik Republike može imenovati iz reda za Republiku osobito zaslužnih građana do pet predstavnika u Županijski dom (čl. 71.). Unutrašnja organizacija i način rada domova Sabora reguliraju se njihovim poslovnicima. Tako je u Poslovniku Županijskog doma kod određivanja radnih tijela, od četiri, jedno tijelo djeluje - Odbor za unutrašnju politiku i lokalnu samoupravu.

Županijski dom ima uglavnom konzultativni značaj (obligatoran i fakultativan), te između ostalog, predlaže Zastupničkom domu zakone i raspisivanje referendumata. Bitno je uočiti da Županijski dom mora dati svoje mišljenje kod promjene Ustava, ali i kod donošenja organskih zakona, u koje spadaju i zakoni o organizaciji o lokalnoj samoupravi i upravi (čl. 81), s tim da se ovi zakoni donose u Zastupničkom domu natpolovičnom većinom svih njegovih zastupnika.

Ustavni sud, između ostalih nadležnosti, štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, te nadzire ustavnost i zakonitost izbora.²⁵

Smatramo izuzetno značajnim naglasiti članak 134 Ustava: “Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava”. Na taj način iskazana je otvorenost pram europskim i svjetskim utjecajima osobito u vrijeme tranzicije. Drugim riječima, otvorenost nacionalnog pravnog sustava je artikulirana za pravne norme europskog prava. Nadalje

²⁴ Hrvatski sabor donio je Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, gdje je predvidio kotar (područje) s posebnim samoupravnim (autonomnim) položajem - Odjeljak V, čl. 21-51, koji zakon je u tom dijelu privremeno suspendiran.

²⁵ Ovom skupu nazočni su cijenjeni suci Ustavnog suda dr. Nikola Filipović i Marijan Severinac, koji će se uključiti na ovu temu.

prema čl. 115. Ustava treba interpretirati da sudovi ne sude samo na temelju ustava i zakona, već i na osnovi međunarodnih ugovora koji su izravno primjenjivi. To je još jasnije reguliranjem Zakona o sudovima (NN 3/94) čl. 5.st. 3.- “Sudovi primjenjuju i druge propise koji su donijeti sukladno ustavu, međunarodnom ugovoru ili zakonu Republike Hrvatske” Ovakovo stajalište omogućava i izravnu primjenu sekundarnog zakonodavstva međunarodnih organizacija, što je bitno za integracije pro futuro (UE i sl.).

Sklapanje međunarodnih ugovora osim ustavom regulirano je i Zakonom o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (NN 28/96.). U smislu ovog zakona “potvrđivanje” je odgovarajući postupak i odluka Sabora o pristanku Republike Hrvatske da bude vezana međunarodnim ugovorom, na temelju koje Republika Hrvatska daje pristanak i na međunarodnoj razini, dok “akt o potvrđivanju” je propis kojim Sabor potvrđuje međunarodni ugovor.

Moglo bi se zaključiti da hrvatski sudovi moraju primjenjivati sve primjenjive norme međunarodnog ugovora na istovjetan način kao i svoje nacionalne unutrašnje pravo. Kao nadzakonski, međunarodni ugovori trebaju biti interpretirani uz pravilo *lex superior derogat legi priori*. Također valja imati u vidu i određenje Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (čl. 14. st. 2.) “ako sud u postupku nađe da neki propis koji bi trebalo primijeniti nije suglasan s Ustavom i zakonom, taj propis neće primjenjivati i o tome mora izvjestiti Vrhovni sud”, što je vrsta *ekscepcije ilegalnosti*.

4. Stajališta Vijeća Europe o lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj

Tijela Vijeća Europe su kritizirala hrvatske središnje vlasti u nekoliko slučajeva za ignoriranje volje birača odbijajući priznati izabranog gradonačelnika Zagreba nakon prvih lokalnih izbora. Tom prigodom je naglašeno da demokracija mora osiguravati ne samo slobodne i poštene izbore, nego mora priznavati i izborne rezultate. Također je prigovor na status župana, koji je istovremeno predstavnik države i izabranik županijske skupštine, te da lokalni upravni akt ne razlikuje čisto vlast župana, kao decentraliziranog državnog činovnika i kao izabranog dužnosnika. Nadalje kritika je usmjerena što župani i gradonačelnik Zagreba nakon izbora moraju biti potvrđeni od Predsjednika Republike, a da nema utvrđenih kriterija za korištenje te ovlasti. Za održane izbore u Istočnoj Slavoniji, iako je generalna ocjena da su bili poštene, ipak ima zamjerki oko njihova objavljivanja, dalje da je na izbornim listama bilo ime Predsjednika Republike što je inkompatibilno s načelom diobe vlasti i političke neovisnosti lokalnih vlasti. Također određeni broj građana nije imao mogućnost glasovanja, usprkos produženju izbora za jedan dan. Na kraju Radna grupa predlaže iniciranje uljudbenog i konstruktivnog dijaloga sa vlastima na temelju detaljnog izvješća, koje mora biti sačinjeno sukladno čl. 8. i 11. Kongresne Rezolucije 31 (1996.).²⁶

U Rezoluciji 58 (1977.) kod nabiranja zemalja u kojima su egzistirajući glavni problemi lokalne demokracije, pored Bugarske, Latvije, Moldavije, Ukrajine i Ujedinjenog Kraljevstva, izriječno je navedena i Hrvatska.²⁷ I nadalje ostala je obveza Hrvatske nadopuniti/izmijeniti Zakon o lokalnoj upravi u odnosu na diskreciona prava predsjednika Republike

²⁶ Navedeno prema: Part II: Analysis of the situation of local democracy in member states in which major problems have been reported, Rapporteur: Mr. Alain Chenard (France).

²⁷ Toč. 11. Resolution 58 (1997)

da potvrdi ili ne potvrdi izbore župana i gradonačelnika Zagreba, kao i da otkloni greške uočene na posljednjim lokalnim izborima. U međuvremenu jedino je apsolvirana opaska po pitanju ratifikacije Povelje od strane Sabora, istina jedina, ali i najvažnija, te sada tek slijedi pravo ozbiljenje.

Valja biti svijestan bitne mijene po pitanju međunarodnih dokumenata, koje je država prihvatila, jer međunarodna zajednica sada kvalitetnije pristupa "monitoringu", ne samo zbog drugih, nego prvenstveno zbog sebe.

5. Što nas očekuje?

Smatramo nužnim preispitati sve zakone koji se odnose na problematiku lokalne uprave i samouprave. Pri tome posebno voditi računa o odredbama Povelje:

- lokalne jedinice moraju imati pravo upravljanja **bitnim** dijelom javnih poslova u interesu lokalnog pučanstva, za koje su one odgovorne, a koje pravo se mora provoditi preko demokratski izabраниh vijeća i izvršnih organa koja su odgovorna tim vijećima (članak 3);
- lokalne jedinice su u mogućnosti definirati svoj upravni ustroj i osigurati odgovarajuće djelatnike (članak 6);
- lokalne jedinice moraju biti u mogućnosti slobodno djelovati sukladno ustavu ili zakonu, u svim poslovima koje su najbliže građanima, uz primjenu načela supsidijarnosti (članak 4).
- financijski izvori trebali bi biti dostatni za obnašanje zadaća, tako da izvori budu sakupljeni što je više moguće od lokalnih poreza (članak 9);
- nadzor nad lokalnim jedinicama da bude samo na suglasnost njihova djelovanja sa zakonom, a ne i nadzor svrsishodnosti (članak 8);
- mijenjanje područja lokalnih jedinica samo uz prethodno pribavljeno mišljenje dotične lokalne jedinice (članak 5);
- lokalne jedinice imaju pravo na sudsku zaštitu radi osiguravanja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštivanja načela lokalne samouprave (članak 11).

Danas u Hrvatskoj ima mnoštvo gradova i općina, ali po monotipnom ustroju. Nužno je preispitati funkcioniranje tih subjekata, utvrditi kvalitetnije kriterije za dobivanje statusa jedinice lokalne samouprave. Također to podrazumijeva i preispitivanje županijskog ustroja. Sve ovo preispitivanje valja obaviti u odnosu na naprijed naglašena načela.

Predstoji nam poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti prvenstveno na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu, isključivosti, samodovoljnosti i sl.

6. Umjesto zaključka

Moglo bi se zaključiti da određene, istina manje, prilagodbe u nacionalnom pravu Hrvatske su opravdane, pa i nužne, nakon ratifikacije Povelje, što se odnosi prvenstveno na zakonodavnu normativnu regulaciju, ali i kod tumačenja Vrhovnog suda i Ustavnog suda, što će ovisiti o konkretnim slučajevima. Kvalitetni instrumenti zaštite su u korist

corpus iuris, jer ga čine djelotvornijim. Ovo se odnosi na sve primjenjivače propisa i na svim razinama.

Aktivnosti koje nas čekaju u Hrvatskoj, prvenstveno su u ozbiljenju normativnog sustava, a to znači osmišljene aktivnosti na socijalnom planu, u medijima, u obrazovanju, kulturi, uopće na pravnom polju, a osobito u odnosu na temeljna ljudska prava i istinsku demokraciju. Tako ćemo se umrežiti u novi europski konstitucionalizam, što podrazumijeva otvorenost prema demokratskim europskim utjecajima, ali istovremeno zatvorenost za kontaminacije iz okruženja, naravno sve s povratnom spregom. Drugim riječima, ne smijemo se zadovoljavati konzumiranjem svjetskih baza podataka, iako je to nužno, nego se moramo osposobljavati i prakticirati u koncipiranju i produciranju kvalitetnih podataka o sebi.

U mirnim vremenima, po okončanju cjelovitosti Hrvatske države (15. siječnja 1998.), valja sada suptilnije promišljati, koncipirati i ozbiljiti model društva koji se izgrađuje i "odozdo". Namjera nam je otkrivati kauzalitet, tijek i finalis lokalne samouprave. To znači otvaranje procesa osposobljavanja za europsku razinu življenja (rješavanje problema, rada, kulture, tolerancije) do individualnih zahtijeva za kvalitetnim životom novog informacijskog doba. Puno izazova je pred nama!

Jasmina Dimitrieva Najdanova

Kongres regionalnih i lokalnih vlasti Europe (CLRAE)

NAČELA EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Dopustite mi da prvo kratko progovorim o Vijeću Europe, koje je osnovano 1949. sa svrhom zaštite ljudskih prava, vladavine zakona i višestranačke demokracije. Ono se ne treba zamijeniti s Europskom unijom, kojoj je svrha promicati gospodarsku i političku integraciju njegovih država - članica. Vijeće Europe zapravo promiče političku, društvenu, pravnu i kulturnu suradnju. Njegova se važnost može percipirati iz rastućeg broja njegovih država - članica, među kojima je Hrvatska nedavno primljena u obitelj europskih država. Statutarna su tijela Vijeća Europe Ministarski odbor, tijelo koje donosi odluke, te Parlamentarna skupština, raspravno i savjetodavno tijelo. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti nije statutarno tijelo, no vrlo je važan budući da inducira razvoj temeljne demokracije i njezinog sudjelovanja u postupku europske integracije.

Jedan je od najvažnijih tekstova koji je usvojio Ministarski odbor na prijedlog Stalne konferencije o lokalnim i regionalnim vlastima, u obliku konvencije, Povelja o lokalnoj samoupravi, koja je otvorena za potpise 15. listopada 1985. Do sada ju je usvojilo 25 zemalja. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti visoko cijeni činjenicu da je Hrvatska usvojila ovu Povelju. Taj je čin viđen kao vrijedan doprinos demokratskom razvoju vaše zemlje i vladavini prava. On također pruža jamstvo za demokratsko osnivanje lokalnih i regionalnih vlasti.

Povelja sadrži glavne principe lokalne samouprave, bez koje lokalna autonomija ne može valjano funkcionirati. Zapravo, strane koje ju usvajaju unose obveze, a zbog toga odredbe izgledaju općenito. Razlog tome je želja da se omogući prilagodljiviji pristup kako bi se prilagodilo različitim pravnim sustavima i tradicijama. Članak 12. Povelje pruža stupanj izbora glede obvezujućih odredbi. Međutim, on također daje minimalno dvadeset stavaka od kojih, osim onih deset nabrojanih u članku 12, ni za jedan ne postoji mogućnost stavljanja rezerve.

Povelja uvodi općeeuropske standarde za lokalnu samoupravu koji osiguravaju i jamče političku, upravnu i financijsku autonomiju lokalnih i regionalnih vlasti.¹

Politička autonomija osigurana je primjenom principa pravne sigurnosti i jasnoće:

Članci 2. i 3. pružaju pravni temelj i određuju koncept lokalne samouprave kao mogućnost upravljanja znatnim dijelom javnih poslova prema vlastitoj odgovornosti.

¹ Nacrt europske povelje o regionalnoj samoupravi trenutno je u pripremi.

Naziv javni poslovi upotrebljen je umjesto lokalnih poslova, što je uobičajena formulacija za državne zakone o lokalnoj samoupravi, budući da je precizniji, a općenito se drži da ne ograničuje ovlasti lokalnih vlasti u današnje doba internacionalizacije i globalizacije tih pitanja. Namjera je da lokalne vlasti imaju širok spektar odgovornosti koje su oni u stanju provesti na lokalnoj razini. Ovo se prepleće s člankom 4. stavak 3, koji definira načelo supsidijarnosti, te je povezan s člankom 4. stavcima 1. i 2., koji pak omogućuju precizniju odredbu ovlasti lokalne samouprave. Te ovlasti različite zemlje različito određuju; to je razlog zbog kojeg nije moguće specifično nabrojati prava i dužnosti lokalnih vlasti.

Članak 3. stavci 1. i 2. ustanovljuju da te ovlasti treba izvršavati demokratski izabrana vlada, dok članak 7. jamči nepristranost i neovisnost izabranih predstavnika osiguravanjem njihove slobode od političkih pritisaka i materijalnih pitanja. U tom sklopu Povelja spominje nespojivost dužnosti² i osigurava novčanu naknadu za izgubljene prihode izabranim predstavnicima.

Nadalje, upravna je autonomija zajamčena člankom 3. stavak 2., koji navodi da izvršna tijela, bilo izabrana bilo neizabrana, trebaju biti izravno odgovorna izabranom vijeću ili skupštini, što se sučeljava s člankom 6. stavak 2., kojima se osigurava da će lokalne vlasti imati kompetentne i sposobne zaposlenike radi obavljanja njihovih dnevnih djelatnosti.

Članak 9. posvećen je osiguravanju financijske autonomije lokalnih vlasti. On navodi da bi vlasti trebale imati "vlastita sredstva". Zajednički izvori sa središnjom vlašću ne smatraju se "vlastitim sredstvima" jer ne mogu varirati sukladno članku 9. stavak 3. ove Povelje. Unatoč tome, to je dosta složeno pitanje budući da lokalne vlasti obično oklijevaju s uvođenjem novih poreza, a izbjegavanje plaćanja poreza događa se vrlo često. U slučaju da potporu daje Vlada, ona se ne treba naznačiti ili odnositi na specifične projekte, budući da time Vlada uspostavlja svojevrsan upravni nadzor nad mjesnom vlašću, što ostavlja malo prostora za obnašanje njihovih diskrecionih prava (članak 9. stavak 7.).

Povelja uspostavlja sljedeća važna načela:

- 1) **Supsidijarnost** - Njezino je izvorno filozofsko značenje izrazio papa Pio XI. koji je rekao: "Nepravda je veliko zlo i uznemirenje pravog poretka kada veća i viša asocijacija sebi pridaje funkcije koje mogu učinkovito obaviti manja i niža udruženja". Ona je kasnije uključena u kontekst Zajednice, a Europski je sud na osnovama principa supsidijarnosti kao općeg principa prava stvorio masovno pravo. Premda se ona većinom tiče odnosa između EU i država - članica, Povelja o lokalnoj samoupravi je prihvaća, a članak 4. stavak 3. zahtijeva da se obnašanje javnih odgovornosti decentralizira. No, istodobno, ona mora imati političku dimenziju: primjerice, kako navodi bavarski Ustav, ovaj princip doprinosi izgradnji demokracije od dna do vrha, od njezinih temelja, ali naravno samo ako su lokalne i regionalne vlasti spremne za njezino izvršenje na učinkovit način.
- 2) **Proporcionalnost** - Članak 8. stavak 3. Povelje uspostavlja gore navedeni princip. Ako upravni nadzor obavlja viša vlast, on treba biti proporcionalan interesu kojeg treba zaštititi. Ovo je također povezano s upravnim nadzorom koji treba

² Stroga odredba nespojivosti dužnosti ostavljena je za odlučivanje državama koje usvajaju Povelju.

biti ograničen samo na zakonitost akata, tj. na pravnu točnost. Međutim, nadzor na vlast može kontrolirati ekspeditivnost mjesnih vlasti (članak 8. stavak 2.) glede delegiranih ovlasti. To znači da ona može nadzirati njihovu diskrecijsku ovlast, što nas vraća na primjenu principa proporcionalnosti.

- 3) Druga su važna načela **jasnoća, pravna sigurnost i savjetovanje s mjesnim vlastima** o svim pitanjima koja ih se tiču.
- 4) Jedno od važnih prava koje zakonodavstvo treba priznati jest **pravo na udruživanje** (članak 10. stavak 2.) budući da ono osnažuje pojedinačni glas jedinica lokalne samouprave i pruža bolju pregovaračku poziciju sa središnjom Vladom. Pravo na udruživanje u međunarodne udruge stvara međunarodnu povezanost, dopušta razmjenu iskustava u praksi, što je važno za ovaj trend globalizacije. Članak 10. stavak 3. omogućuje suradnju područja i lokalnih jedinica na međunarodnoj razini. Ovaj tzv. regionalni princip priznaje i Europska Unija, te ga ne primjenjuje samo na svoje države - članice već i unutar posebnih prekograničnih programa unutar PHARE-a.

Posljednji članak iz suštinskog dijela Povelje jest članak 11. koji daje pravnu zaštitu lokalnih vlasti ali se ne odnosi na prava pojedinaca ili ombudsmana. Povelja ne zahtijeva da tu zaštitu provodi klasični sud. Nju može provoditi odbor parlamentaraca i upravitelja ili arbitraža. Zanimljivo je primijetiti da je ovo pravo tek nedavno uvedeno u njemačko zakonodavstvo zbog načela da ne možete suditi samoga sebe.

Drugi je važan vid kako se promatra provedba obveza iz Povelje u svim državama koje su Povelju usvojile. Za razliku od Europske konvencije o ljudskim pravima, provedba koja je omogućena uporabom međunarodnog sudskog sustava, ili Društvene povelje koju nadzire Odbor neovisnih stručnjaka, promatranje provedbe Povelje o lokalnoj samoupravi provodi Kongresna radna skupina uz pomoć Odbora neovisnih stručnjaka. Radna skupina obavlja dvije vrste nadzora:

- a) ex officio i
 - b) na zahtjev lokalnih vlasti i njihovih predstavničkih udruga.
- a) Nadzor po službenoj dužnosti (ex officio) bavi se ispitivanjem posebnih članaka Povelje i njihovom provedbom u različitim državama koje su Povelju usvojile. Odbor neovisnih stručnjaka izrađuje i predočuje studiju ad hoc radnoj skupini, koja o njoj raspravlja i usvaja konačno izvješće, a koje izabrani izvjestitelj potom podnosi na plenarnoj sjednici Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti.
 - b) Drugi tip nadzora provodi se kada se Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti pošalje zahtjev, u odgovarajućem dosijeu i sa svim relevantnim dokumentima uključujući i dokumentirane dokaze da su iscrpljeni svi domaći pravni lijekovi. Takav zahtjev, nakon prolaza kroz relevantni filterski sustav (nacionalno udruženje lokalnih i regionalnih vlasti dotične države i Odbor neovisnih stručnjaka), ispituje radna skupina radi ocjene njegove dopustivosti. Ako je zahtjev dopustiv, može se od Ureda Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti zatražiti da uspostavi ad hoc izabrani odbor kojeg bi činili članovi Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti i neovisni stručnjaci zaduženi za taj slučaj.

Povelja o lokalnim i regionalnim vlastima dobiva sve veću važnost napose ovih dana budući da pomaže srednjoeuropskim i istočnoeuropskim državama pri oblikovanju njihova zakonodavstva iz navedenih područja. Ona također upoznaje lokalne i regionalne vlasti, kao i javnost općenito, s važnošću i pravim značenjem lokalne autonomije.

Nadalje, Povelja je važan međunarodni pravni instrument budući da pridonosi određenju i jasnom razdvajanju ovlasti središnje i mjesne vlasti.

Dr. sc. Zoltán Szente, viši istraživač
Mađarski institut za javnu upravu, Budimpešta

ISKUSTVA PRIMJENE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI U MAĐARSKOJ

U svojem bi priopćenju želio govoriti o mađarskim iskustvima glede primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ističući glavne odrednice i okvire koji određuju mađarski sustav lokalne vlasti. Nadalje, želio bih reći nekoliko riječi o teškoćama i nedostacima ovog sustava, s kojima se sada moramo suočiti.

1. Potpisivanje Povelje i postupak njezinog usvajanja

Mađarska je Povelju potpisala 6. travnja 1992., a Parlament ju je usvojio svojom odlukom br. 16/1993. Prema mađarskom Ustavu (čl. 7, st.1), “Pravni sustav Republike Mađarske... usklađuje unutarnje zakone i statute države s obvezama preuzetim prema međunarodnom pravu”. Ova Ustavna odredba znači da domaće zakonodavstvo mora poštivati međunarodne ugovore koje je država potpisala i usvojila. No Mađarska primjenjuje tzv. dvojni sustav glede svoga odnosa prema međunarodnome pravu, pa je stoga bilo nužno Povelju proglasiti zakonom Parlamenta. To se dogodilo 1997. (Zakon br. XV). Iako su članci Povelje u državi mogli biti primijenjeni i prije 1997., ovaj je zakon Povelju u potpunosti ugradio u domaće zakonodavstvo.

Donoseći odluku o priključenju Povelji, Mađarska je izrazila svoju privrženost opće europskim vrijednostima i njihovom ostvarenju. U pozadini prihvaćanja Povelje nalazi se uvjerenje da je lokalna demokracija neotuđiv dio suvremene višestranačke demokracije. Zapravo, sama Povelja nije ništa do li skup načela, opći okvir koji određuje minimalna mjerila i zahtjeve lokalne demokracije. No svaka država-članica može taj okvir popuniti vlastitim nacionalnim tradicijama i zahtjevom politike.

Kao što je uobičajeno u slučaju višestranih međunarodnih konvencija, vrlo je važno uspostaviti nadzorni mehanizam sa svrhom promatranja i nadzora provedbe Povelje u zemljama-potpisnicama. Iako sama Povelja ne omogućuje institucionalni mehanizam nadziranja, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe (CLRAE) osnovao je 1993. radnu skupinu s odgovornošću promatranja provedbe ove Povelje. “Radna skupina za provedbu Europske povelje o lokalnoj samoupravi” ima izravan mandat CLRAE-a. Ova Radna skupina broji 11 članova, po jednog iz svake izvorne zemlje-potpisnice. Članovi su lokalni predstavnici i gradonačelnici, što ovom tijelu daje političku prirodu. Ovaj

odbor podnosi periodična izvješća o posebnim pitanjima Kongresu, analizirajući ostvarivanje i učinkovitost glavnih načela Povelje. On ima pravo CLRAE-u podnositi prijedloge radi poboljšanja zajedničkih europskih odredbi.

2. Temelji mađarskog sustava lokalne vlasti

Iako je Mađarska Povelju potpisala tek 1992., mađarski je Parlament uzeo u obzir njezina glavna načela kad je 1990. donosio Zakon o lokalnoj upravi. Ovim pravnim činom, Mađarska se sa sovjetskog tipa lokalne uprave prebacila na model lokalne samouprave, zasnovan na načelima višestranačke demokracije, s posebnim osvrtom na lokalnu autonomiju.

Sukladno Zakonu o lokalnim samoupravama (br. LXV iz 1990.), bit lokalne samouprave jest da samouprava, na osnovi načela suvereniteta naroda, izražava i primjenjuje lokalnu volju naroda na demokratski način. Lokalna samouprava naselja ili županija može neovisno obavljati javne poslove koji pripadaju njezinoj ovlasti i dužnostima. Sadržaj ove vrlo općenite odredbe detaljiziran je zakonom, u kojem se navode tzv. "prava lokalne uprave". Tako lokalna uprava, u granicama zakona:

- neovisno uređuje lokalna javna pitanja;
- slobodno rješava lokalne pojedinačne slučajeve koji pripadaju krugu njezinih ovlasti;
- može neovisno uspostaviti svoj ustroj i svoj radni poredak;
- autonomno raspolaze svojom imovinom i troši svoje prihode;
- može provoditi poduzetničke djelatnosti;
- ovlašten je, srazmjerno svojim obveznim zadaćama, primati državne dotacije;
- dopušteno joj je slobodno poduzeti provedbu dragovoljnih zadataka i funkcije;
- dopušteno joj je slobodno se udruživati s drugim lokalnim upravama i priključivati se regionalnim, državnim ili međunarodnim udrugama;
- može stvarati znamenja lokalne uprave i uspostavljati lokalne počasti i počasne naslove.

Svaka je lokalna vlast u jednakom pravnom položaju, što znači da ne postoje hijerarhijski odnosi između njih i između županije i lokalnih uprava, kao što je to bio slučaj prije 1990. Nadalje, načelo lokalne autonomije isključuje podređenost lokalnih uprava i središnjoj vladi. Odnos između središnjih i lokalnih vlasti prije bi se mogao označiti partnerstvom. Ono se jamči brojnim načelima ugrađenima u Ustav i velikim brojem parlamentarnih zakona. Na taj se način obvezatne zadaće lokalne uprave mogu odrediti jedino zakonom koji donosi Parlament. Druga je važna zaštita u obrani prava lokalne uprave to što je svaka lokalna vlast ovlaštena biti sudionikom državnih prihoda, u razmjeru svojih obveznih funkcija. Djelatnosti lokalne uprave - oblici kojih mogu biti podzakonski akti i odluke (npr. pojedinačne odluke) - ne mogu biti odbijene od strane središnjih ili regionalnih vladinih jedinica. Iako središnja vlada obavlja pravni nadzor nad lokalnim vlastima, lokalne odluke mogu poništiti jedino uobičajeni sudovi - u slučaju dekreta lokalne uprave Ustavni sud -, i to jedino zbog nezakonitosti.

Lokalna je autonomija utemeljena i financijski. Općinske vlasti imaju pravo ubiranja lokalnih poreza, pristojbi i iznosa za lokalne usluge. Više od 30% proračuna lokalne uprave dolazi iz lokalnih prihoda. Veći se dio državnih dotacija dodjeljuje automatski, isključujući jači središnji utjecaj na izdatke lokalne uprave.

Naposljetku, lokalna uprava ima pravo podnošenja peticija i pravo biti od strane središnje vlade obaviještena o svim slučajevima i predmetima koji se na njih odnose. Ova mogućnost i uključenost udruga lokalnih uprava mogu osigurati njihovo sudjelovanje u postupku odlučivanja glede politike lokalnih uprava.

3. Glavni tekući problemi i tendencije politike lokalne uprave u Mađarskoj

Kao i u većini srednjoeuropskih i istočnoeuropskih tzv. "prijelaznih demokracija", i u Mađarskoj smo se morali suočiti s mnogim teškoćama od revolucionarnih dana 1989. tijekom primjene demokratskih predložaka na javni život. Što se tiče demokratizacije lokalne uprave, vrijedno je primijetiti da Mađarska ima dugu tradiciju lokalne samouprave budući da su mađarski zakoni o samoupravi općina i županija bili među prvima u čitavoj Europi (tijekom 1870.-71.). Štoviše, tijekom posljednjeg desetljeća zbili su se neki naponi reformi i razvoja, koji su stari sustav vijeća poboljšavali nalik na samoupravnu lokalnu upravu. Tim je presedanima Europska povelja dala opći okvir i smjernice zakonodavnog postupka. Međutim, pretvorba se nije pokazala glatkom i bez ikakvih teškoća. Možda su pouke glavnih teškoća koje su se pojavile posljednjih godina, uz odgovore koji su na te teškoće dani, zanimljive i korisne našim hrvatskim kolegama.

Općenito govoreći, obzirno uređenje lokalne uprave nije dovoljno za uspostavu i rad učinkovitog sustava lokalne uprave. Između ostalog, mađarski primjer pokazuje da praksa može postaviti probleme koji se unaprijed ne mogu vidjeti. Stoga ćemo ovdje pokušati prikazati neke probleme koji su se pojavili tijekom nekoliko prošlih godina.

3.1. Želimo li naznačiti mađarski sustav lokalne uprave, naći ćemo da je to tzv. malo-općinski sustav. Mreža lokalnih vlasti sastoji se od velikog broja malih općina. Postoji više od 3.100 općinskih samouprava. One su sve u istom pravnom položaju i imaju opću kompetenciju. Zakon o lokalnoj upravi omogućio je pravo svakoj općinskoj zajednici da uspostavi vlastitu lokalnu samoupravu. Iako velik broj lokalnih vlasti u Mađarskoj ima dugu tradiciju, jedan je od razloga ove fragmentacije i odgovor na obvezno stapanje manjih komuna tijekom 60-ih. Ovaj je pokret rezultirao smanjenjem broja vijeća za 1.600. Budući da iskustva tzv. zajedničkih vijeća vrlo često nisu bila korisna, 1990. godine, iskorišćujući mogućnost danu zakonom o lokalnoj upravi, većina je naselja (uključujući i najmanje komune) uspostavila vlastitu samoupravu.

Iako neograničena sloboda da svaka općina ima vlastitu lokalnu upravu održava demokratski entuzijazam 1990., upravo taj fragmentirani sustav ima nekoliko očitih nedostataka. Primjerice, jasno je da je formalna jednakost lokalnih vlasti prije svega demokratska iluzija. Najmanje općine (broj općinskih uprava s manje od 1.000 stanovnika veći je od 1.700) ne može pružiti iste javne usluge iste kakvoće kao i veliki gradovi.

Druga je teškoća što financiranje lokalnih uprava iziskuje izuzetno decentralizirani financijski sustav. Veličina gomile općina premala je da bi imala adekvatnu financijsku

i ekonomsku ekspertizu radi razboritog i učinkovitog utroška javnih sredstava, dok je nadzor pojedinačnih lokalnih vlasti i odgovornost lokalnih predstavnika nezadovoljavajuća.

Pod tim uvjetima, glavna je tendencija politike lokalne uprave potpora osnutku zajedničkih ureda za više općina. Čini se da je ova inicijativa primjenjiva - većinom za susjedne manje komune - kako bi jeftinije održavale izvršnu jedinicu i u pravilu zajednički zaposlile jednog stručnjaka i kvalificiranog glavnog upravitelja (bilježnika).

Drugi je instrument politike lokalne uprave sa svrhom minimaliziranja troškova rada manjih općina potpora uspostavi udruga lokalnih uprava. To je jedno od prava lokalne uprave s većom važnošću, kojim se omogućuje da se udružuje s drugim lokalnim vlastima radi obavljanja obveznih zadaća (pružanja javnih usluga) na učinkovitiji način. Takve se udruge mogu osnovati radi različitih ciljeva; njihova se funkcija obično usredotočuje na upravljanje lokalnim institucijama ili provedbu upravnih ovlasti.

Ovi načini integracije tendiraju biti protuteža nedostacima proizašlim iz fragmentacije mađarskog maloopćinskog sustava, ističući prednosti suradnje i integracije.

3.2. Dok su općine kao glavna razina lokalne uprave postale utjecajnije i moćnije od svih upravnih jedinica, županije su kao regionalne uprave izgubile svoju ulogu u upravnoj djelatnosti koju su igrale tako dugo tijekom povijesti mađarske javne uprave. Županije nemaju prikladnih instrumenata za usklađivanje regionalnih interesa i suradnju s lokalnim vijećima na svome području. Ostavština komunističkog razdoblja s podređenošću lokalnih vijeća upravi na županijskoj razini diskreditirala je županije kao učinkovite regionalne uprave. Nedostatak dobre regionalne usklađenosti jasno pokazuje dezintegraciju ukupnog sustava lokalne uprave.

Neki govore kako očekivani primitak Mađarske u Europsku uniju traži uspostavu statističkih regija u duhu kompatibilnosti sa sustavom NUTS-a. Drugi, osjećajući nedostatak regionalne razine, urgiraju na odlučitelje da taj nedostatak dopune upravnim područjima.

Najnoviji je korak k regionalnoj integraciji bila uspostava tzv. vijeća za područni razvitak, s odgovornošću odredbe prvenstava područnog razvitka i raspodjele raspoloživih državnih sredstava tim ciljevima. To su korporacijska tijela, koja se sastoje od predstavnika središnje i lokalne uprave, kao i organizacija poslodavaca i posloprimaca.

Međutim, jačanje regionalne poveznice vlade, napose u upravnom smislu, otvoreno je pitanje na koje valja odgovoriti u bliskoj budućnosti.

3.3. Velika regionalna neuravnoteženost u gospodarskom razvoju vjerojatno je najveći trenutni problem glede sustava lokalne vlasti. Teritorijalni nesrazmjeri imaju nažalost dugu tradiciju. No vjerojatno je još problematičnije što se te razlike nisu smanjile nego su se povećale tijekom nekoliko prošlih godina. Većina se ulaganja usredotočuje samo na nekoliko područja, dok se tradicionalno nerazvijena područja izostavljaju iz podjele viška sredstava koja dolaze s privatnih tržišta. Rješavanje ovih problema zasigurno nadilazi lokalne uprave te se dotiče društvene politike, javnog obrazovanja itd. No mnogi koraci politike lokalne uprave, poput uspostave vijeća za područni razvitak, sustava ekstra subvencija i dopunskih dotacija lokalnim upravama u

teškim situacijama mogu olakšati teritorijalne napetosti koje stvaraju razlike društvenog razvoja.

3.4. Unatoč opće kompetencije lokalnih uprava, ugrađene u temeljne zakone, središnja je vlada zadržala određeni broj funkcija koje bi mogle učinkovitije obnašati lokalne ili županijske uprave. Stoga će biti znatno više prostora za primjenu načela supsidijarnosti, što znači da javnu upravu treba provoditi što je moguće bliže građanima.

Ako možemo ustvrditi da je sustav lokalne uprave dosta izlomljena struktura, mogli bismo slično ustvrditi da državna uprava drukčije ne postoji. Trenutačno djeluje više od 30 državnih upravnih jedinica podređenih središnjim agencijama i ministarstvima.

Ovi odbori i organi obnašaju nekoliko različitih funkcija, od različitih tipova državnog nadzora (npr. nadzora nad zaštitom potrošača, javnim prijevozom, vodoopskrbom, zaštitom okoliša ili sigurnošću hrane) do centraliziranih usluga policijskog tipa (poput područnih policijskih postaja, vatrogastva ili obrane građanstva). Iako je u mnogim slučajevima centralizirana struktura tih državnih funkcija prihvatljiva ili nužna, vrlo je skupo i neučinkovito održavati ovaj sporadični sustav. Jedna je od glavnih smjernica poboljšanja mađarske javne uprave stoga integracija regionalnih državnih upravnih organa. Sukladno tom planu, središnje porezničke vladine agencije vjerojatno će biti spojene u integrirani regionalni vladin ured, racionalizirajući upravni postupak u pojedinačnim slučajevima i smanjujući opći trošak dotičnih upravnih jedinica.

U sažetku, vidljivo je da i nakon sedam godina od uspostave novog demokratskog tipa lokalne uprave glede poboljšanja sustava lokalne uprave predstoji još mnogo posla.

Dr. sc. Ante Lauc, redoviti profesor
Ekonomski fakultet u Osijeku

LOKALNA SAMOUPRAVA I TEORIJA AUTOPOIESIS

1. Uvod

Koncept lokalne samouprave je dobio legalitet i legitimitet u (samo)stvaranju europske zajednice naroda. Koncept autopoiesisa je manje više nepoznat čak među ekonomistima i pravnicima, a da o političarima ni ne govorimo. Autor u ovom radu želi pokazati odnos ta dva pojma, njihovo jedinstvo i iz toga izvući relevantne prijedloge. Danas je riječ automobil opće poznata i prihvaćena riječ. Ljudi ni ne sanjaju da osjećaju, misle, govore, rade i vole alopoietično ili pak autopoietično. Termin je vrlo teško definirati i svaki pokušaj iz mog iskustva rezultira u alopoiesisu. Najbolje je kad to svatko sam sebi interpretira iz osobnog (bottom up) i teorijskog (top down) ugla. Tada nastupa prostor za uzajamno usaglašavanje, što nesvjesno radimo u radu, ljubavi, politici, športu itd. Kad se dođe do autopoiesisa nastupa entuzijazam, sinergija (dobro, istina, lijepo), koja ulaskom grešaka - alopoiesisa (zlo, laž, ružnoća) stvara motivaciju za novom, na višem nivou, harmonijom. To su faze teze, antiteze i sinteze. Na emocionalnom planu to je put od Erosa do Agape, a na intelektualnom od suboptimalnog do optimalnog donošenja i provođenja odluka.

2. Teorija i praksa lokalne samouprave

Od pamtivijeka ljudi se (samo)organiziraju u plemena, bratstva, te vremenom u sve šire organizacijske cjeline zaključno s pojavom države. Nakon II. svjetskog rata poučeni minulim nedaćama najumniji ljudi su se, nakon neuspjeha sa Ligom naroda, samoodredili ka stvaranju Ujedinjenih naroda. Ovdje mi nije pretenzija cjelovito prikazati taj proces, ali vrijedi spomenuti pokušaj objedinjavanja Svjetske banke i UN. Najpošteniji ekonomisti svijeta suočeni s problemima (ne)produktivnosti, (ne)zaposlenosti predlagali su objedinjavanje tih dvaju najvažnijih svjetskih institucija. To sam detaljnije elaborirao u Metodologiji društvenih znanosti. Ukratko šansa sinteze ekonomije (efikasnosti i racionalnosti) i politike (pravednosti i slobode) je propala radi uskogrudnih gledanja u Svjetskoj banci i umjesto (samo)proizvodnje sinergije, mi smo imali sve do sada parcijalne pristupe, koji su urodili više negativnim no pozitivnim efektima. Stoga što nisu postignuti pozitivni rezultati, što gotovo nigdje do operacije UNTAES UN nisu postigli zadovoljavajuće rezultate, image UN je poljuljan. UN nisu još shvatili kakvu su šansu dobili uspjehom operacije UNTAES, i izgleda još nisu prepoznali što je i tko

je bio ključ ove prve uspjele mirnodopske akcije u povijesti UN. To je bez teorije autopoiesisa gotovo nemoguće i pojmiti.

Na našim panonskim prostorima izmjenjivali su se narodi (Iliri, Avari, Kelti, Slave- ni, Madžari, Nijemci itd.) i na našim prostorima je uistinu svijet u malom. Iskustva lokalne samouprave možemo analizirati od seljačkih zadruga. No ja ću ovdje krenuti od 1971., odnosno od Karađorđeva, kad je svrgnuto kompletno hrvatsko rukovodstvo, a u njemu je bio kao predstavnik i I. Vrkić, jedan od ključnih sudionika mirne reintegracije. On je oko sebe samoorganizirao ljude visokih moralnih i intelektualnih kvaliteta i tu se krije tajna uspjeha. Gdje god u svijetu se okupe takvih ljudi uspjeh je neminovan. Tako je grupa osječkih intelektualaca na moju (samo)inicijativu ponudila prof. Stanislavu Marjanoviću model neposrednog samoupravljanja, koncept donošenja i provođenja odluka zasnovan na našim dotadašnjim teorijskim i iskustvenim saznanjima. (A. Lauc, T. Borzan, I. Mandić, J. Bouše...) Došli smo sa tim projektom nakon Karađorđeva kod sekretara OKSKH S.M. i on nam je rekao da smo ga s tim kao maljem udarili po glavi. Kako je po vokaciji književnik to mi je tom metaforom dao elemente za bottom-up pristup, koji nisam do kraja shvatio dok nisam ušao u tajne teorije autopoiesisa.

Mi smo projektom MONESA 5-10 godina na općinskoj i regionalnoj razini prije svih ključnih konferencija (privreda, zdravstvo, školstvo, kultura itd.) snimali javno mnijenje. Za razliku od te tehnike, koja je još uvijek dominantna u svijetu i nažalost i našim prostorima, mi smo to koristili kao bottom-up za odlučivanje. Kao Skinnerova životinja to sam slučajno otkrio anketirajući rukometaše lokalnog kluba 1970. godine. Svatko je od njih iskreno iznio svoja mišljenja o svemu i svima relevantnom za kvalitetnije rezultate. Bio sam šokiran kad sam nakon prikaza rezultata slušao njihove diskusije i prijedloge. Pokazalo se kako je bogata informatička infrastruktura dovoljna osnova da se otkrije kakvi potencijali se kriju u svima nama.

Tužno mi je slušati jalove rasprave u Saboru, kad smo mi stvarali više slobode u kreiranju no što sada koristimo. Zašto se ne bi prije svake važnije odluke snimilo stanje (što tko misli i osjeća o relevantnim temama, što su uzroci za postojeće stanje i koji su prijedlozi). Statističkom obradom i kreativnom interpretacijom donosili bismo i provodili odluke kao malo tko i svima demonstrirali teoriju i praksu lokalne samouprave. Metodologija društvenih znanosti je već došla do zadovoljavajućih rješenja i samo se radi o političkoj spremnosti u traganju za pravdom, istinom i ljepotom.

Isto važi i u ekonomskoj sferi. To sam prvi puta doživio 1976. u VIS-u Varaždin. Intervjui, ankete, panel rasprave bili su šansa za autopoietički razvitak. Stotine i tisuće studenata slušalo je tu teoriju i metodologiju. Bilo je zaista divnih mladih ljudi, ali me strah da je sve njih okolina manje ili više dotukla i da se bore za prosti opstanak, umjesto da budu lideri razvitka na osobnom, organizacijskom, ekonomskom i kulturnom planu. Moj je samo zaključak iz 30-godišnje prakse kako odgoj, obrazovanje i organiziranje imaju mali domet i da je budućnost u samoodgoju, samoobrazovanju i samoorganizaciji. Sve se to da izvesti kroz teoriju autopoiesisa.

3. Teorija autopoiesis

Maturana i Varela, čileanski znanstvenici otvorili su novo poglavlje u znanosti. U biološkoj sferi otkrili su zakonitosti, koje potvrđuju duboku umnost prirode koju mi za sada, nažalost još ne znamo koristiti. Čak i oni imaju ograničeni domet u svojim istraživanjima, jer ih kartezijanske paradigme blokiraju od cjelovitije kreativnosti i interpretacije pojava i procesa, koje su otkrili na biološkom planu. U tehničkoj sferi najdalje je otišao M. Zeleny, ali i on već niz godina kao da stagnira u svojim istraživanjima autopoietičnih strojeva i organizacije. A. Železnikar je u informatičkoj tehnologiji otišao najdalje i velika je šteta što mi u Hrvatskoj više ne znamo i ne koristimo njegova saznanja. U ekonomskoj sferi nema kvalitetnijih rješenja. Pokušao sam u razgovoru s M. Friedmanom krenuti u tom pravcu, ali smo ostali na funkciji cilja i korelaciji slobode i poštenja. Ekonomija je naša velika briga, a ugrađivanjem autopoietičkih rješenja vrlo bismo se brzo izvukli iz postojećih problema (niska kvaliteta i produktivnost rada, visoka nezaposlenost).

U sferi prava najdalje je otišao N. Luhmann, koji ima bogat opus u toj sferi, ali je nažalost usamljen i u Njemačkoj, a da ne govorimo o Europi i svijetu. U neposrednom kontaktu s njim uvidio sam uzroke njegovih grešaka, ali u njemu je manji problem i njegovim paradigmatama, no u drugima oko njega. Jedan njegov bliski, ali pragmatički suradnik, koji je prvi uveo taj pojam u Njemačku, iskreno mi je rekao da se nema šansi dobiti od njihova ministarstva znanosti projekt, ako se spominje autopoiesis. Naše ministarstvo već 8 godina tu ima progresivniji stav, iako bi se moglo reći dosta kritike i u nas na poimanje autopoiesisa.

Preko interneta se taj koncept dosta dobro širi i između 10 i 20 ljudi u svijetu na tome gradi svoja istraživanja. Meni je najbliži rad K. Palmera, koji jedini od svih ima filozofsko predznanje, pa ispravno, ali usamljeno, zagovara da se u izučavanju krene od Platoneve filozofije, kao prvog cjelovitog autopoietičkog djela.

Što je autopoiesis?

To je samotvorenje elemenata i njihovih relacija i stvaranje mreža, koje same sebe reproduciraju. Internet je najbolja mehanička ilustracija autopoiesisa i hakeri su živa metafora žrtvi autopoiesisa. Oni osjećaju optimalnu entropiju koju nudi autopoiesis. Kako je poznato nekad je bilo puno ljudi na jedan kompjutor, kasnije je bio odnos jedan jedan, a sada ima puno kompjutora (zahvaljujući mreži) na jednog čovjeka. Autopoiesis je najočitiji u biologiji, a polako se širi prema psihologiji, tehnologiji, ekonomiji i pravu.

Koji su osnovni pojmovi?

Bit se krije, kako je već rečeno u samotvorenju. Pojmovne osnove (dobro, istina, lijepo) dao je već Platon. Spinoza je uveo kategoriju *causa sui* (samo sebi uzrok), Leibniz je shvatio optimalnost konstrukcije svijeta, a Hegel je po mojem mišljenju dao najbolju ontološku i epistemološku interpretaciju procesa samotvorenja. Prigogine je u prirodnim znanostima udario temelje otkrićima o ireverzibilnosti, nelinearnosti, međupovezanosti pojava i procesa, te disipaciju kao pretpostavku bifurkacione točke iz koje slijedi kaos ili samoorganizacija. J. von Foerster je sekundarnom kibernetikom dao značajan

doprinos razumijevanju tih procesa. Iz tih otkrića u prirodnim znanostima Maturana i Varela su definirali osnovne kategorije: organizacija, struktura, operativna zatvorenost, elementi, relacije i njihova interakcija na temelju autopoiesisa. Alopoiesis nastupa, kad sustav nije određen sam sobom, već ga nešto iz okoline manje ili više određuje. Doblje filozofske analize mogu otkriti i tu autopoiesis. Ja osobno radim na istraživanju interakcija Erosa, Thanatosa i Agape. Mislim da sam na tragu nekih zakonitosti, koje bi mogle pridonijeti da imamo lijepe noći i lijepe dane. U kategoriji lokalne samouprave se kroz to skrivaju sinergetske sile, koje sada ni ne slutimo. To što nas Europa tretira, kao što je donedavno Beograd je kauzalitet, koji još nije probudio u kritičnoj masi naših ljudi da upravo kroz lokalnu samoupravu pokažemo TKO SMO MI HRVATI. Definiranjem našeg identiteta i vizije doći ćemo do operativne napetosti, koja se može sama od sebe razriješiti na najbolji mogući način. Mi samo moramo imati moralnu i intelektualnu snagu, percepciju realiteta i snagu vizije istovremeno držati u svijesti. Gotovo svaki istinski umjetnik i znanstvenik je u autopoiesisu. No to nije samo privilegij elite. Svaki čovjek, koji iskreno, pošteno radi i živi uvježbava autopoiesis. Za mene je osnovno pitanje kako povezati ljudski život s Bogom, jer On je jedini istinski autopoiesis. Mi smo Imago Viva Dei, a kako to u sebi osvijestiti znaju najbolje sveci. Običan čovjek nije spreman platiti tu cijenu, a uvjeren sam da to ni Bog ne traži. Svakodnevni život nas može voditi Bogu i tu naš narod ima ogromno iskustvo i kapital, ali to još nije sustavno obrađeno i interpretirano. Tu je naša ogromna komparativna prednost pred drugim zajednicama lokalne samouprave u Europi. Da li sam u pravu?

Koje su osnovne zakonitosti?

Molekularna biologija je otkrićima Monoda, Jacoba, Cricka, Watsona i drugih znanstvenika udarila temelje samoorganizaciji i autopoiesisu u društvenim znanostima. Sveukupna saznanja religije i filozofije su kao noosfera na usluzi svakoj jedinici lokalne samouprave. Iz toga se kao sinteza nameće psihologija, a posebno saznanja humanističke psihologije (Maslow, Rogers, Frankl, Lovén). Suvremena tehnologija sve više napušta kartezijanske paradigme i korijenje traži u bio-logici. Strojevi budućnosti će biti sve više autopoietični, a već danas imamo u razvoju proizvoda i procesa niz autopoietičnih rješenja. Po mojem mišljenju tu je najdalje otišao Shigeo Shingo sa svojim konceptima zero defect, just in time, canban itd. Polako se i u ekonomiji nazire autopoiesis. Jedna grupa hrvatskih znanstvenika okupljena na projektu Autopoiesis i razvitak Hrvatske već je na tragu autopoietičnom bilanciranju. Ukoliko znanstvena javnost to verificira imamo šansu stvarati državu s minimalnim poreznim opterećenjima. Hic Rhodus, hic salta!

Koje su perspektive?

Na osnovu prethodnih teza može se prepoznati analogija lokalne samouprave i autopoiesisa. U biti je lokalna samouprava dio autopoiesisa i ta nam spoznaja otvara nove prostore i potencijalne dobitke. Europa, za razliku od SAD ima šansu na povijesnim, kulturnim i drugim razlikama graditi autopoietisku zajednicu, a lokalna samouprava je samo prvi korak. No nema smisla brzati u veće integracije (regionalne i europske), dok se na lokalnoj razini ne razvije teorija i metodologija osobnog, tehnološkog, obiteljskog, poslovnog razvitka.

“Small is beautiful” je dosta dobra paradigma za početak, a kad nam to postane svojina sa “step by step” može se ići u više asocijacije. Biološki svijet nam tu može biti dobra analogija i žive metafore kako se atomi povezuju u molekule, potonje u polipeptide, stanice, organe, organizme i biološke zajednice (pčelinjaci, termitnjaci, šume itd.). Ono što je diferentia specifica ljudske vrste prema prirodnim organizacijama je u prepoznavanju slobode i ljubavi kao temeljnih kategorija. Nažalost Hegel je u pravu kad intelektualce naziva duhovnim životinjama, a cjelokupno društvo duhovno životinjsko carstvo. U suvremenoj znanosti i najboljim firmama sve više ključna kategorija postaje kultura, ali na vrlo malo mjesta se to dolazi do Marcuseove spoznaje da život mora biti pjesma, a društvo umjetničko djelo. Kao da je Heidegger uzalud zaključio kako Bog govore kroz umjetnike. Kad se lokalna samouprava i teorija autopoiesisa povežu, šanse nam rastu. Prof. dr. Filipović je na savjetovanju svojim opaskama najbolje shvatio što je autopoiesis, a vjerujem da tu nisu daleko ni prof. dr. Branko Smerdel, prof. dr. Kregar, mr. Davor Brunčić, dr. Milan Juranović, Damir Jurić (virtuelni doktor filozofije pažnje), braća Lauc itd.

Tu je nedostajao doajen osječke škole prof. dr. Tibor Karpati, honoris causa Univerziteta u Pečuhu i nadajmo se profesor emeritus osječkog sveučilišta. Mi smo u divnim, autopoietskim prostorima HNK u Osijeku, gdje su nedostajali prof.dr. Stanislav Marjanović, ratni rektor, Zvonko Ivković, ratni intendat, Ivica Vrkić, zamjenik zapovjednika operativne zone Osijek i voditelj Ureda za mirnu reintegraciju, te niz drugih autopoiet-skih ličnosti, koji su začeli vezu lokalne samouprave i autopoiesisa. Ako u stilu savjetovanja nastavimo mogli bismo biti ne prirepak Europi, već stjegonoše.

Ukratko, podizanjem motivacije (samooodgoj), znanja (samoobrazovanja), timske organizacije (samoorganizacija) i tehnološke i ekonomske infrastrukture, razvijat ćemo diferencijalnu jednadžbu kroz sve bolje diferencijacije i integracije. Ukoliko naše misaone i kompjuterske simulacije budu sve bliže autopoietičnosti realnosti, to će teorija i praksa lokalne samouprave biti u skladu Hegelova teorema: ZBILJSKO JE UMNO, UMNO JE ZBILJSKO. Možemo li bez teorije autopoiesisa ka lokalnoj samoupravi? Želimo li biti i dalje duhovna kolonija ili na vlastitim korijenima stvarati materijalne i duhovne plodove, radi čega su naši preci prošli svoje kalvarije uzalud?! Država nam treba da nas štiti od tuđe gluposti i nepoštenja. To smo konačno ostvarili. Kako se braniti od vlastite gluposti i nepoštenja? Za sada jedini mudar savjet može nam dati Kant: “Bože čuvaj me od prijatelja, jer se od neprijatelja i sam znam čuvati”.

Ukoliko se poštene i umni samoorganiziraju lokalna samouprava će postati autopoiet-ska, prirodno i Božansko u nama i oko nas će procvjetati. Ukoliko još poslušamo savjet Goethea: Ne preostaje nam ništa drugo no voljeti bolje od sebe, otvara nam se nebo autopoiet-skih mogućnosti. Molitva Oče naš će tada dobiti novu snagu, jer će svatko imati prilike uspoređivati viziju i zbilju, san i javu, te to dvoje autopoiet-ski povezivati.

Dr. sc. Branko Smerdel, redoviti profesor
Pravni fakultet u Zagrebu

PREMA HRVATSKOJ TEORIJI LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Uvod

Suglasan sam sa stajalištima onih koji drže kako ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi ne donosi izravne obveze glede izmjena i nadopuna hrvatskog zakonodavstva, a posebno Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine. Temeljna načela sadržana u člancima Povelje za koje se obvezatno zahtijeva ratifikacija, s obzirom na općenitost formulacija, zaista su sadržana u odredbama našeg Ustava i zakona. Mislim, međutim, da je ipak korisno otvoriti raspravu o hrvatskom sustavu lokalne samouprave i njegovom ozbiljenju, te da je ovaj čin ratifikacije za to izuzetno dobar povod. Potrebna nam je naime rasprava o tome kako vidimo dugoročni, možemo kazati strategijski, smjer razvitka institucija lokalne samouprave i zadaće državnih tijela, posebice zakonodavstva u vezi s tim.

Pitanje je, što čini posebnu, hrvatsku teoriju lokalne samouprave danas, koja bi imala za cilj obnoviti hrvatske tradicije lokalne samouprave, ali i dovesti ih u vezi s modernim europskim i svjetskim trendovima i tendencijama na ovom području? U pitanju je preobrazba lokalnih jedinica ustrojstva vlasti, s ograničenim samoupravnim pravima, u sustave javnih službi koji djeluju u okviru cjelovitog sustava ustavnog poretka, ali im se upravlja uz participaciju lokalnog stanovništva, i koje zbog toga čine djelotvorni okvir u kojem se građani, kao što je to pisao Alexis de Tocqueville, sudjelujući u upravljanju političkom zajednicom, školuju za sudjelovanje u demokratskim procesima političkog odlučivanja.

2. Poredbena teorija

Rasprave o lokalnoj samoupravi, praćene reforme, vode se u brojnim zemljama, a posebno onim koje uobičajeno nazivamo novim demokracijama. No one traju i obnavljaju se i u tako zvanim zrelim demokracijama Europe i Sjeverne Amerike. Nasuprot teorijama lokalne samouprave, za koje možemo kazati kako su sve sklonije decentralizaciji, prenošenju ovlasti na uže ustrojbene jedinice i, prema uobičajenoj terminologiji, razvlašćivanju velikih i udaljenih metropolitanskih središta, suvremeni trendovi istodobno potiču centralizaciju, unifikaciju, birokratsku kontrolu iz jednog centra koncentracije moći i regulaciju sve većeg broja ljudskih djelatnosti. Neki od tih trendova meni izgledaju zastrašujućim. Mislim na situacije koje sam osobno iskusio u Sjedinjenim Državama, kada na svoje zaprepaštenje otkrijete kako cijelim velikim

tehnološkim sustavima, koji ponekad zapošljavaju tisuće ljudi, u svakodnevnom, rutinskim operacijama upravljaju ne ljudi, već kompjutori, dakako, primjena ove tehnologije u većoj je mjeri zastupljena u korporacijama i poduzećima, ali pri raspravljanju o problemima lokalne samouprave moramo uzeti u obzir velike sustave komunalnih poduzeća javnih službi i njihov utjecaj na upravljanje teritorijalnim upravnim sustavima. Dakako, kada takav kompjutorski nadziran sustav zaškripi, jer se pojavljuje nova i nepredviđena situacija, predviđeno je da odlučivanje preuzme čovjek, izvršni dužnosnik, kadikad lociran stotinjak kilometara daleko od mjesta gdje se problem javio. Ponekad se uslijed toga čini kako teorije lokalne samouprave gube vezu sa zbiljom.

Pa ipak, važan dio teorije upravo zbog toga sve više inzistira na jačanju lokalnih jedinica i oblika lokalnog odlučivanja o svim pitanjima i poslovima gdje je takvo odlučivanje razbořitije organizirati lokalno. No pri prosudbi koji su to poslovi, valja voditi računa o realnosti.

Dio američke teorije posljednjih desetak godina dosljedno zastupa prednost situacija "kreativnog nereda" pred prividom djelotvornosti visokocentraliziranih hijerarhijski ustrojanih sistema. To uključuje preporuke u prilog preklapanju djelokruga teritorijalnih jedinica s funkcionalno ustrojenim organizacijama javnih službi.¹ U prilog se navodi niz argumenata, od mogućnosti međusobne konkurencije različitih organizacija javnih službi u pogledu cijena i kvalitete usluga, gdje jača prosudbena moć građana kao korisnika javnih službi, neuspjeha velikih federalnih programa iz šezdesetih i sedamdesetih godina, kao npr. Great Society predsjednika Lyndona Johnsona, pa sve do čisto teorijskih argumenata utemeljenih na "zakonu nužne raznovrsnosti" Rossa Ashbya iz njegova "Uvoda u kibernetiku" objavljenog 1956. godine.²

Želim ovdje upozoriti kako mi nije namjera uspoređivati američku situaciju koja je potpuno različita, obzirom na veličinu lokalnih jedinica, sredstva s kojima rapolažu i probleme s kojima se suočavaju, a hrvatskom lokalnom samoupravom pet godina nakon reorganizacije. Ono što se, međutim, može razmatrati i "cum grano salis" uspoređivati jest teorija koja vodi one osobe koje nadziru ili uređuju sustave lokalne samouprave. Jer i europske države eksperimentiraju, tražeći ideje i iskustva u drugim zemljama. Primjerice Austrija, koja nam je veoma bliska s obzirom na tradicije i veličinu, uvodi pod nazivom "kooperativni federalizam" - koji također potječe iz američke teorije - sustav novih odnosa između tri ravni ustrojstva vlasti, koji među inim uključuje i konzultacije o namjeravanom zakonodavstvu kojim se uspostavljaju novi financijski tereti za lokalne samoupravne jedinice.³ Moglo bi se kazati kako svijest o ograničenoj moći visoko centraliziranih sustava da djelotvorno rješavaju probleme razvitka zajednice danas dominira

¹ Ta su temeljna stajališta u novije vrijeme prodrila i u utjecajna federalna državna tijela, koja su ranije dosljedno zastupala ideje "konsolidacije" i centralizacije. Poznate su dvije pionirske studije koje je publicirala *Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Metropolitan Organization: The St. Louis case*, Washington DC 1988; te *Metropolitan Organization: The Allegheny Country Case*, Washington DC 1992.

² Usp. npr. *Vincent Ostrom, Robert Bish, Elinor Ostrom: Local Government in the United States*, ICS Press, San Francisco, California 1988.; *Ronald Oakerson: Local Public Economies: Provision, Production and Governance, Intergovernmental Perspective*, vol. 13, no.3-4, summer-fall, 1987. str. 20-25; *Vincent Ostrom: Politička teorija složene republike*, Zagreb 1989.

³ Usp.npr. *Friedrich Koja: Austria as a federal State*, *Austrian Journal of Public and International law*, 46, 293-303, (1994), posebice str. 299-302.

teoretskim razmišljanjem i u Trećem svijetu.⁴ Ali istovremeno, izgleda da teorija ima tek ograničen i samo povremeni utjecaj na reformske programe i praksu općenito.

3. Praksa

S druge strane, jedan dio teorije sklon je isticanju gospodarskih uspjeha i prosperiteta visokocentraliziranih sustava, kao što je na primjer Singapur, gdje doslovce o svemu odlučuje središnja vlast. Gradsko vijeće uključeno je u sastav centralne vlade, s obrazloženjem kako to pridonosi nacionalnom jedinstvu. Za svaki oblik gospodarske djelatnosti zahtijeva se dozvola središnje uprave, koja se obnavlja svake godine. No nasuprot privrednom rastu, visokom životnom standardu i uspješnoj borbi protiv kriminala, kao pozitivnim stranama bilance režima, neki autori ukazuju i na visoku cijenu tih postignuća, a to je potiskivanje i odsustvo svake participacije građana u poslovima vlasti. Jedan singapurski autor naziva takav sustav “kapitalističkim totalitarizmom”, sustavom iz kojeg je prividno uklonjena politika i nadomještena “upravljanjem stvarima”, pod cijenu gubitka humane dimenzije političkog procesa.⁵

Već je Tocqueville upozoravao kako razvitak demokracija može uzrokovati okretanje totalitarizmu u ime jednakosti prava i brige o njihovoj realizaciji, čime dakako demokratska vlast pervertira u svoju suprotnost: “Ali da li je za mene dobro, ako postoji vlast koja se cijelo vrijeme brine za mirno uživanje blagodati koje mi pripadaju, i uvijek kroči ispred mene, uklanjajući svaku pogibelj s mogeg puta, pošteđujući me čak i od razmišljanja o tim opasnostima, ako je ta vlast, što me zaštićuje i od najmanjih neprilika na putovanju kroz život, istovremeno apsolutni gospodar moje slobode i života?” pitao se on u “Demokraciji u Americi”.⁶

Ali Tocqueville, koji je izučavao američki decentralizirani demokratski sustav iz početka 19. stoljeća, ali je pripadao Francuskoj, i bio svjestan njezine jake tradicije centralizacije, bio je svjestan i druge opasnosti, što dolazi od činjenice da ljudi teško prihvataju odgovornost: “Ništa nije tako plodonosno čudesnim dostignućima, kao umijeće biti slobodan, ali ništa nije teže od prihvaćanja slobode... teško je ljude navesti da sudjeluju u upravljanju; no i od toga je teže pružiti im iskustvo i prožeti im iskustvo i prožeti ih osjećajima koji su im potrebni kako bi mogli upravljati dobro.”⁷

Zaista ta je pojava vidljiva pri izučavanju različitih reformskih pokušaja usmjerenih na vraćanje vitalnosti jedinicama lokalne samouprave, od Sjedinjenih Država do republike Austrije u našoj blizini. Lokalne skupštine i vijeća postavljaju zahtjeve za dodatnim sredstvima, po mogućnosti iz središnjih izvora, kao uvjet za prihvaćanje novih (odnosno često starih ali davno izgubljenih) odgovornosti u svoj djelokrug. Absentizam građana na izborima, odsustvo zanimanja za probleme političkog odlučivanja,

⁴ Usp. *James S. Wunsch and Dele Olowu: The Failure of the Centralized State, Institutions and Self-Governance in Africa*, Westview Press, Boulder, 1990.

⁵ Usp. *Sombat Chantornvong: Tocqueville's democracy in America and the Third World*, u Vincent Ostrom, David Feeny and Hartmut Picht: *Rethinking Institutional Analysis and Development*, International center for Economic Growth, San Francisco 1988. str. 69-101.

⁶ Usp. *Democracy in America*, Tome I, 1835: 93

⁷ *Ibid.* str. 240, 315

pridonosi uspostavljanju lokalnih političkih strojeva i bossova koji na zakonskim pravima lokalne samouprave temelje gotovo neograničenu moć.

4. Zaključak

Da li je potrebno govoriti o ovim proturječnim trendovima teorije i prakse lokalne samouprave u svijetu? Mislim da je nužno, jer se spomenuti trendovi, kao tendencije, kadikad vrlo prikrivene, i teško prepoznatljive, mogu prepoznati tijekom razvitka hrvatskog sustava lokalne samouprave. Mislim da se stajališta, okvirni teorijski pogledi na lokalnu samoupravu u Hrvatskoj mogu grupirati na sljedeći način:

Prvo, nazočni su i djelatni rezidualni učinci doktrine komunalnog sustava. Drugo, veoma je utjecajan model centralizacije i tendencija uspostavljanja sustava metropola-periferija. Treće kao reakcija, već su nazočne tendencije autonomaštva, praćene odgovarajućim teorijama. Sukobljavanje ovih teorijskih tendencija u svakodnevnoj političkoj praksi dovodi do učestalih sukoba i kriza. Nepostojanje zajedničke teorije održava se na istovrsni način u Zagrebačkoj krizi 1995. do 1997. godine, kao i u sukobu koji je rezultirao ukidanjem važnih dijelova Statuta Županije Istarske odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske u veljači 1994. godine. Model hrvatske lokalne samouprave koji bi vodio računa o potrebama moderne državne organizacije, lokalnih institucija kao temelja demokratskog poretka, ali istovremeno o veoma naglađenom zahtjevu da razvitak lokalne samouprave ne dovodi u pitanje teško izborna nacionalno jedinstvo, gotovo da i ne postoji. Zbog toga nam je potrebna rasprava i nova teorija hrvatske lokalne samouprave.

Ta teorija ne bi smjela nastajati kao rezultat sukobljavanja, političkih kampanja i slučajnosti. Kao što upozorava Vincent Ostrom: "Kampanje su slične ratovanju putem manipulacije simbolima, poput ratovanja riječima umjesto okretanja onom pravom ratovanju. Ratovanje riječima smatra se manje štetnim nego ratovanje pravim oružjima. To je možda istina na kratak rok. Ratovanje, riječima, međutim, može postati tako destruktivno na drugi rok, da dovodi do gubitaka kao i pravo ratovanje. Ratovanje riječima može razoriti civilizacije, jer onemogućuje poimanje pravih problema i puteva njezinog rješavanja u zajednicama građana."⁸

Ovo upozorenje uglednog američkog teoretičara držim veoma znakovitim i važnim. Mislim da svijest o opasnostima nepostojanja suglasnosti o temeljnim teorijskim postavkama ustrojstva političkog sustava, čija je lokalna samouprava važan dio, valja naglašavati i širiti. A raspravu moramo utemeljiti na novim teorijskim postavkama, a ne na naglašavanju sukobljavanja kao načina pronalazjenja rješenja. Kao što je napisao Bernard Crick, jedan drugi ugledni autor: "Potrebna je jedinstvena zemlja da bi se upravljalo pomoću podijeljene vlade."

⁸ *Vincent Ostrom: The Meaning of Democracy and the Vulnerability of Democracies. A Response to Tocqueville's Challenge*, The University of Michigan Press, 1997. str. 280-281.

Dr. sc. Josip Kregar, redoviti profesor
Pravni fakultet u Zagrebu

LOKALNA UPRAVA U SPORIM PROMJENAMA

Povod ovog teksta je sasvim jednostavan i praktičan. Sprema nam se još jedna obećavajuća promjena sustava lokalne samouprave. Za nju je pripremljena politička pozornica i odgovarajuća frazeologija. Stvar se prikazuje jednostavnom. Predstavlja se kao da su nam problemi jasni a rješenja izvjesna i jednostavna. Treba samo primijeniti naše znanje o povijesnom usudu, popraviti greške prethodnika. Diskurs te pripreme zasniva se na kolektivnoj amneziji i optimističkom mišljenju.

Nažalost nije tako. Zabluda je da su ciljevi uvijek jasni, mjere koje treba poduzeti nisu jednostavni lijekovi a promjene nisu bezbolne. Reforme lokalne samouprave bile su - a možda bi umjesto perfekta točnije bio futur - često loše improvizacije. Čak i kad se slutilo što treba učiniti to se nije, zbog nedostatka volje ili sredstava svejedno, konzekventno i uporno činilo. Promjene su skupe i plaćene su ljudskim sudbinama. Stvar nije jednostavna i ponovno treba na to upozoriti.

1. Kriza ranijeg modela

Treba podsjećati na povijesno, prethodno sadašnjem modelu lokalne samouprave jer se u međuvremenu sve zaboravilo. Model komune nastao je 1955. godine jednim dijelom kao pokušaj da se naglase ideološke razlike prema rigidnom staljinizmu (naglašavanjem ideje deetatizacije), a kasnije kao deklarativan pokušaj da se poticanjem lokalne samouprave i neposredne demokracije na lokalnoj razini ukine država.

Naglašena ideološkičnost i egzaltiranost nisu mogle prikriti da je poticaj formuliranju takvog sustava bio i sasvim praktične naravi: potreba da se hijerarhijska struktura vlasti kakva je odgovarala poslijeratnim uvjetima zamijeni racionalnijim ustrojem.

Treba ponoviti i sumnju da se komuna smatra i supstitucijom federalnog ustroja, način da se stvaranjem razine upravnih i državnih jedinica nižih od onih koje podsjećaju na nacionalne države umanje nacionalne tenzije.

U godinama koje su slijedile sve se više vidjelo da je takva proklamacija demagogija, te su u prvi plan sve više izbijali zahtjevi za traženjem praktičnih, nekada ideologiji suprotnih, rješenja, te nastojanje da se u nekom vidu ideološke mimikrije ponude tehnički učinkovitija rješenja. Recimo uvođenje institucije izvršnog vijeća bilo je sasvim jasno motivirano praktičnim potrebama i samo se uz veći napor mašte ili ideološkog zaborava moglo smatrati institucijom sukladnom delegatskom i skupštinskom sustavu.

Istina povremeno je ideologija prevladavala nad zahtjevima života što se plaćalo skupo, ali i opravdavalo borbom protiv koncentracije utjecaja na predsjednika, izvršnim tijelima, potrebom da se afirmira direktna demokracija i sl.

Kroz godine ukras ideologije postajao je sve blještaviji, ali njena uvjerljivost sve manja. Umjesto da komuna postane "najzad pronaden politički oblik pod kojim će se izvršiti ekonomsko oslobođenje rada" ona je jednostavno postajala sve više djelićem državne strukture. Tek kada je u krizu zapao paralelni sustav hijerarhijske kontrole mehanizmom jednopartijskog centralizma, kada se srušila ideologija, vidjelo se koliko je sve to bila obmana. Ljudi se mogu zarobiti raspravom o pravnim i ustavnim proklamacijama, načelima i formulacijama zakonskih odredbi, opsesivnim iluzijama, a to se vidi tek kada se iluzije ugase i ostanu jasno vidljive sve negativne posljedice. Istaknuti ćemo samo neke.

Osim dvaju evidentno negativnih tehničkih posljedica - monotipske nefleksibilnosti i velikih osnovnih jedinica - ideologizacija je imala i treću neprijatnu posljedicu: jednom nastala pogreška, budući da su iza nje stajali politički i ideološki razlozi, nije se mogla ispravljati. Zbog toga se vremenom gomilalo sve više nelogičnosti teritorijalnih razgraničenja, problema unutarnjeg ustrojstva općinskih uprava. Tome treba dodati i nestabilnost upravnih struktura i lošu selekciju kadrova za funkcije u lokalnoj samoupravi. U četrdeset godina 18 sistemskih promjena, odnosno svake dvije godine, od kojih su barem tri vrlo radikalne, pa je svaki mandat lokalnih političkih tijela započinjao snalaženjem u reorganizacijama.

Ideološka fantazma nije imala samo negativne učinke. Ona se nadogradila na ideje o lokalnoj autarkičnosti i autohtonosti, koje su stalno žive u hrvatskoj političkoj i društvenoj povijesti. Načelno negativan stav prema državi koja je kroz stoljeća bila simbolom vojačenja, poreza i policijske represije dio je hrvatske tradicije i političke kulture. To se je jasnije vidjelo u povijesnoj reminiscenciji na snažne ideje o seljačkoj slobodi i pravima, pastoralnoj sreći kućnih i seoskih zajednica. U realnosti je zato takva tradicija bila jak i stalan faktor uređenja ustroja lokalne samouprave. Iako se nije pozivalo na tradiciju, već na ideologiju, ispod deklaracije ideologije probijao se interes očuvanja tradicije. Živost političke mobilizacije na lokalnim akcijama, samodoprinosima, nije bila posljedica vjere u neko daleko i maglovito idejno-političko opravdanje, već tradicija samopomoći i oslanjanja na lokalnu zajednicu.

Pokušajmo jedan virtualni spekulativni eksperiment: što bi se desilo u uvjetima brze industrijalizacije i urbanizacije Hrvatske da nisu postojala jaka regionalna upravna središta i opravdanja da je decentralizacija bolja i prirodija od metropolizacije? Čini se da je sustav decentralizacije, ma koliko u političkom smislu bio manipulacija i krinka, ublažio posljedice koje bi izazvala stihijna urbanizacija, metropolizacija i industrijalizacija.

Kada je problem ideologije nestao odjednom je postalo jasno da ni od kritike ideologije nema puno koristi, da su stvarni problemi negdje drugdje, da su praktični i konkretni: da je sustav nadzora i integracije nepostojeći (da li se tko još sjeća kako je bilo nemoguće kontrolirati osamostaljeno i neodgovornu policiju, ili što je značilo da suce bira skupština općine) da je uprava skupa i previše košta. Na primjer vremenom je dolazilo do amalgamacije zajednice i širenja općina koje su daleko premašile optimalni opseg i broj stanovnika. Pored toga i broj lokalnih jedinica smanjivao se istim tempom, što

je postalo osobito nefunkcionalno ukidanjem srednjeg sloja upravljanja. Glavna i jasna posljedica bila je stvaranje monotipskog i slabo fleksibilnog modela. Riječi M. Webera: "Jednom kada je uspostavljena, birokracija spada u društvene strukture koje je najteže razoriti... Ondje gdje je birokratizacija uprave jednom potpuno provedena, stvoren je oblik i odnos vlasti koji je praktično nesalomljiv".

Sve se ipak pod teretom događaja lomilo. U sva tri elementa sustava: i u ciljevima i funkcijama i u odnosima i u metodama rada moralo je doći do promjena. U funkcijama: novi sustav, nova politička elita, novi politički interesi nanovo su formulirali ciljeve. U odnosima: moralo se napustiti načelo jedinstvenosti modela i načelo autarkije struktura. To je značilo da prestaje vrijediti sustav u kojem su isti modelski organizacijski obrasci vrijedili u Zagrebu i Lastovu, i da treba napustiti iluziju autarhičnosti u korist (iluzije?) hijerarhijske monolitnosti. U metodama to je značilo da ubrzano treba modernizirati tehnološki temelj ustroja i promijeniti načela koja zastupaju, a pristigli su novi, manjeiskusni koji su preuzimali inerciju metoda rada. Etika rada i poziva nije nikada bila osobita značajka hrvatske uprave, ali turbulentnom promjenom elementi ceremonijalizacije poslova, patronaže prema kriterijima porijekla i politike, postali su simbolom promjena.

2. Okolnosti početka reforme

Ne zbog daljnje dramatizacije već radi toga što su političke okolnosti u kojima je započela reforma bitno utjecale na njen ishod izdvajamo tri važna problema: utjecaj latentne ratne opasnosti, nekoherentnost lokalnih političkih institucija i oskudicu.

2.1. Latentna ratna opasnost, zapravo situacija u kojoj još nije bilo mira a rat je skoro prestao, uz okupaciju dijela teritorija Hrvatske od kvislinških vlasti, odnosno situacija u kojoj su se stalno smjenjivali prijedlozi kako zaustaviti sukobe i predložiti nove institucijske forme - bila je u psihološkom smislu otežavajući čimbenik reforme. U nekim krajevima rata uopće nije bilo, dok su drugi bili okupirani, negdje je glavni problem bio udomiti izbjeglice a drugdje izbjeci sukobe - koliko se to lokalno može. Posebno značajna okolnost bilo je nastojanje da se struktura lokalne vlasti prilagodi nekom od prijedloga mirnog političkog rješenja rata. Ti prijedlozi su se nizali kao na pokretnoj vrpici, a svaki od njih pretpostavljao je davanje visokog stupnja teritorijalne autonomije. Prihvatanje takvih prijedloga značilo bi fragmentaciju Hrvatske i priznavanje gotovog čina, te s hrvatske strane nije bilo volje za provođenjem takvih mjera. Moralo se računati s mogućim situacijama eventualnog permanentnog konflikta, osobito krajnje ozbiljnih konflikata potencijalno neprijateljskih lokalnih vlasti s područja tadašnje "Krajine". Recimo rješenje o dvostrukoj lojalnosti župana i postupak njegovog potvrđivanja od Predsjednika, instrumenti rješavanja konflikta uz političku medijaciju Vlade, imenovanje povjerenika, nadzor nad upravom, izravno su rezultati strahovanja da će postojati situacije blokada lokalnog sustava upravljanja. Vlada, tada sastavljena kao vlada nacionalnog jedinstva, i sada smatram opravdano, izbjegavala je provoditi dublje reforme. Za to nije bilo niti vremena niti političkog interesa. Pripremljeni nacrti zakona i mjera čekali su bolja vremena, jer u ratu se ne provode mudre već nužne reforme.

Međutim tri okolnosti su se promijenile. Prvo, smirivanjem rata jače je odjeknuo argument ustavne obveze da se konstituiraju novi sustav lokalne samouprave, a osobito

obveza da se konstituiraju drugi, županijski, dom Sabora, te da se napuste, i u nazivlju i u ustroju, institucija lokalne samouprave organiziranim prema socijalističkom ustavu. Drugo, i ne manje važno, bile su personalne promjene u vladi te jačanje utjecaja osoba sklonih radikalnim promjenama i jakoj centralizaciji i etatizaciji. Željelo se i na simboličkoj razini pokazati raskidanje s dotadašnjim sustavom, iako se zapravo radilo o promjenama koje nisu nipošto samo simboličke. Zapravo, promjene nazivlja i institucija razmjerno se lako provode, daju dojam promjena i uspjeha, a mogu biti i pogodna kulisa iza koje se mogu provesti nemanifestni politički interesi. Treća okolnost, smatram presudna za donošenje konačne odluke bilo je stvaranje dualizma struktura vlasti na lokalnoj razini, zbrka nadležnosti, ovlasti i odgovornosti koja nije jamčila jedinstvenu državnu politiku.

2.2. Na terenu su postojale paralelne institucije vlasti, mreža spontano nastalih tijela za obranu (npr. krizni štabovi), a u stvari prevladavalo je personalizirano vođenje u kojem su lokalni političari, već prema snazi svoje karizme, izmicale kontroli središnjice. Stalno se nastojalo prilagoditi strukture uvjetima rata - ali to jednostavno nije bilo moguće uz skupštine koje su ustrojene prema ideji udruženog rada, u kojima su izvršna vijeća bila politički centar moći samo horizontalno i lokalno odgovorna, u kojima su ključne službe izmicale demokratskom nadzoru. Sve to nije se moglo promijeniti bez da se sustavno i zakonski ne uredi nova lokalna samouprava.

Često se ističe da su porivi za centralizacijom bili motivirani političkim interesom vladajuće stranke. O tome nema sumnje, ali mislim da se ipak radi o ozbiljnoj zabludi i previdu: pod nadzor se nije željelo staviti toliko blage oponente koliko ekstremističke, pohlepne ili jednostavno nepredvidive saveznike. Poticaj idejama centralizacije i nadzora nisu bili politički glasni zahtjevi lokalnih stranaka (na primjer IDS-a) ili nastojanje da se spriječe autonomaška nastojanja (Dalmacija, Istra). Takva su se nastojanja mogla suzbiti glasnim medijskim kampanjama, te sam mišljenja da je glavna ideja bila provođenje središnjeg nadzora nad područjima na kojima je politički utjecaj središnje vlade zapravo bio slab (Lika, Slavonija, neki gradovi, pa i Zagreb), a lokalni moćnici postavljali su se kao potencijalni konkurenti u raspodjeli vlasti i izvor stalnih problema prema međunarodnoj javnosti.

3. Okolnosti izvršenja reforme

U prethodnim točkama ukazali smo na elemente tradicije i balast komunalnog sistema koji je usporio modernizaciju lokalne samouprave u Hrvatskoj, te opisali okolnosti koje su utjecale na stratešku političku odluku o reformi lokalne samouprave. Međutim, kako to često biva, elementi slučaja također su utjecali na provođenje te odluke. Prije svega promijenile su se političke okolnosti, drugo, sasvim su se poremetili odnosi veličine i broja jedinica, te se radi tih novih okolnosti nisu realizirale mogućnosti koje pruža tumačenje zakonskog teksta.

3.1. Sada se samo može spekulirati o tome, ali vjerujem da bi primjena zakona izgledala drukčija da nije na prvim lokalnim izborima (1993.) došlo do velikog iznenađenja. Naime, nasuprot ranijim prognozama na izborima, osobito u gradovima, oporba je zabilježila velike uspjehe. Lokalna samouprava polje je važne političke bitke između

oporbe i vladajuće stranke. Takva okolnost usmjeravala je središnju vlast i Vladu da jača centralizaciju vlasti i da putem takve mreže institucija ostvari lokalni utjecaj. To je učinjeno osobito u onim pitanjima u kojima zakonska rješenja nisu bila sasvim jasna (financiranje) ali i ondje gdje je sve jasno pisalo našli su se načini da se mimo intencije zakona naglase elementi nadzora i centralizacije.

Osim toga, kao što oni koji su reformu zamislili, nisu o njoj odlučili, tako je i opet došlo do nelogične diskrepance: oni koji su reformu uobličili i o njoj odlučili, prepustili su mjesta novim političkim dužnosnicima. Ovi novi pak, nisu imali niti viziju ni smisla za ideje koje su u zakonu već bile zapisane, već sasvim novi pogled i novi politički zadatak. Radilo se i o doslovnom nerazumijevanju, na primjer: zakon je županije definirao i kao jedinice lokalne samouprave, te ponudio niz odredbi o mogućnostima povezivanja, fleksibilne strukture prilagođene lokalnim uvjetima i situacijama, ali u primjeni se takva ideja sasvim izgubila u moru, nekada improviziranih i proturječnih uputa. Stvaranje zajedničkih tijela, slobodna funkcionalna integracija, suradnja jedinica, stvaranje zajedničkih službi i tijela, tumačene su kao puka fraza a ne zakonska mogućnost koju treba poticati. Ironično je da su takve odredbe u suradnji bile zakonski temelj za stvaranje institucija srpske manjine u Podunavlju, neka vrsta časnog izlaza za teritorijalnu samoupravu, a ne načelo koje bi se trebalo primijeniti u dinamičnim odnosima gradova i njihove okoline, otoka, specifičnih graničnih područja i slično.

Često se ističe i to da je lokalna uprava škola demokracije, ali i u tom smislu da se u takvim situacijama provjerava spremnost i sposobnost vladanja i napuštanja vlasti, mogućnost okupljanja znalaca, stručnjaka i etičke ispravnosti vladanja. Nažalost u primjeni zakona pokazalo se da je to i škola za vježbe političke manipulacije i prevrtljivosti. U politici je koješta moguće, ali postoje moralne granice koje se utvrđuju nakon bolnih loših iskustava i poraza. U zemljama u kojima je latentna opasnost korumpiranja i zloupotrebe vlasti važno je očuvati taj minimum etičnosti i s vlasti otići čistih računa i mirne savjesti. Kada se olako smatra da je u politici sve dozvoljeno, upravo lokalna samouprava najviše trpi od pokušaja da se periferijom nastoji zadobiti vlast u centru.

3.2. Jedan od glavnih problema koji se želio ispraviti reformom lokalne samouprave bio je problem veličine lokalnih jedinica, te s tim u svezi, i problem regionalnog srednjeg sloja. Nekadašnja općina bila je jednostavno prevelika. Tadašnjih stotinjak općina imalo je u prosjeku 45.000 stanovnika i 450 kvadratnih kilometara. Razmišljalo se o tome da se broj općina poveća otprilike dvostruko, ali i to da se uvede novi tip lokalne jedinice - grad. Trebalo je biti oko 200 općina i oko 16 gradova. U radnim verzijama pojavljivao se zahtjev da grad mora imati najmanje 15.000 stanovnika, općina 10.000, a kasnije i to da samo iznimno može imati manje od 4.500 (otoci, povijesni gradići).

Ispalo je sasvim drukčije. Danas imamo oko 120 gradova i 536 općina, najmanje tri puta više od onog broja prema kojem je stvoren model institucija i nadležnosti lokalne samouprave. Prosječna veličina općine je ispod 2.000 stanovnika, prosjek grada ispod 5.000, a još gore, jer prosjek prikriva ekstreme, to da imamo jedinice doslovno nekoliko stotina stanovnika. Prave i točne podatke dati će popis stanovništva, ali i ovako situacija je sasvim jasna.

Relativno veće osnovne jedinice imaju svoje prednosti jer veće mogućnosti i sredstva znače i veću mogućnost održavanja upravnog aparata, bolju selekciju ljudi za rad u lokalnoj samoupravi, podupiranje lokalnih akcija, uspjesi lokalnog vodstva su atraktivniji i vidljivi, njihova odgovornost veća. Postoji manji pritisak na središnje fondove i proračun i druga sredstva vlasti, glavna opasnost je relativno veća udaljenost uprave od građana. Mi smo dobili sasvim suprotne efekte: kroničnu nestašicu sredstava za rad lokalne samouprave, izostala je inicijativa i rad a umnožili se troškovi infrastrukture (uređi, automobili) i plaća uprave, strmo je porastao broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi, a sve to nije pomoglo da građani imaju nešto od samouprave, da poraste njihov utjecaj i odgovornost. Desperatno smo trebali mimetizam (oponašanje) a dobili smo mamutizam struktura. Ne kopiramo zapravo ništa, uzora nema, ali imamo tromu nefleksibilnu i potencijalno, po lokalnu demokraciju, razornu strukturu. Lokalna samouprava podrazumjeva fleksibilnost i nisku diferenciranost struktura, volonterski rad i samostalnost. Imamo obratno. Samostalnost je ustupila mjesto ovisnosti o centralnim odlukama i pomoći. Imamo klijentizam. Dobrovoljni rad smatra se izuzetkom i za sve se traži plaća. Svaka općina želi strukturu, broj ljudi i opremu kakvu ima neka druga. Svaki grad oponaša veće. Zdrava ekonomska računica, jednostavna skromnost i štedljivost, dosta su rijetki.

4. Okolnosti buduće promjene

Politička priprema eventualne reforme lokalne samouprave već je daleko odmaknula. Samouprava je važno političko pitanje. Uostalom svakih dvije tri godine i do sada su poduzimane reforme, pa je vjerojatno da je sazrela situacija za još jednu. Međutim treba prevladati i izdignuti se iznad takvog političkog kalkulatorstva i cinizma. Bilo da će se raditi o reformi ili o površnom popravljaju, tehnička priprema takvih strateških odluka ne postoji. Nema praćenja ključnih statističkih podataka o troškovima, kadrovima, inicijativama. Nema istraživanja. Nema rasprave o alternativama.

To je podloga za budući voluntarizam, jer ne ovisi sve o pukoj političkoj volji. Ono što imamo je olako nagađanje o tome da ima previše općina (a što onda raditi s time!?), da nije dobro riješen položaj gradova (a koji spadaju u tu kategoriju?), ili pak besmislene metafore o tome da sada imamo previše centralizma, te da nam treba više decentralizacije, pa da će klatno promjena time promijeniti smjer. Kaže se i to da nedostaju sredstva, ali se ne kaže za što se ona sada troše ili za što bi se trošila. S druge strane, nekima je baš ovako dobro, i ne žele nikakve promjene.

Promjene trebaju i one su nužne. Zalažem se da reforma bude usmjerena na poboljšanje i postupni institucionalni inženjering (kako bi rekao K. Popper) te za to da tehnička priprema započne odmah. Zalažem se za to da zaboravimo političke pamflete opravdane mistifikacijama o povijesnim procesima, hrvatskom ili europskom usudu Hrvatske. Povijest nema cilj i nema sretni završetak. Povijest nema smisao. Povijest nije put izbjavljenju u kojem će nas sudbina pomoći. To je jednostavno glupost. Ona je ljudsko djelo, ona je lanac slučajnosti koje mi samo stvaramo. Ne postoji sistem, neki ranije predviđen redosljed. U tome je naša odgovornost.

Dr. sc. Branko Babac, redoviti profesor
Pravni fakultet u Osijeku

O NEKIM IMPLIKACIJAMA ZAHTJEVA ZA VIŠE-RAZINSKIM UOBLIČAVANJEM POLITIČKO-UPRAVNOGA USTROJSTVA NA ODREĐIVANJE OVLASTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

1. Odrednice pojmovno-kategorijalne

S motrišta lokalne samouprave, a imajući u vidu Europsku Povelju o lokalnoj samoupravi, dakako u svezi s temeljnim vrednotama ustavnog poredka odnosno nacionalne zajednice, kakvo nacionalno političko-upravno ustrojstvo može biti u dvije ili više razina uobličeno, što će reći u najmanje dva stupnja, s tim što se, kako u kojoj zajednici nacionalnoj kao zajednici političkoj (“Država-Nacija”, znade između središnje razine (razine “vlade”) i razine zasebnih jedinica (razine lokalnih oblasti), dotično između razine nacionalne i razine lokalne, ustrojiti stanoviti srednji stupanj.

To znači da se s motrišta lokalne samouprave nacionalna država očituje kao politički prostor unutar kojega se, na temelju vladavine osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti, uobličuje ustroj lokalne samouprave i uprave spodoban: (a) za osiguravanje odnostnoj nacionalnoj zajednici sukladno zajedništvo općenito a na lokalnoj i regionalnoj razini naročito; (b) za osmišljavanje čitavoga političko-upravnoga ustrojstva predanjem kao povijestno živim dijelom nacionalne prošlosti i na taj način nacionalnoga i socijalnog duhovnog kontinuiteta; (c) za ostvarivanje državotvorne misli i praxisa narodnoga glasom ideje o važenju temeljnih sloboda i prava, što znači, naročito, osebujne nacionalne pravne svijesti, dotično duha prava i pravne države.

Drugim riječima, nacionalnu državu odlikuje osebujna društvena dinamika lokalne samouprave, što će reći dinamika što ju su-određuje i sudjelovanje građana u političkomu odlučivanju, izravno ili preko svojih predstavnika, unutar svojih lokalnih jedinica takvim da imaju, kako to kaže Europska Povelja, pravo i stvarnu sposobnost da u okviru zakona uređuju i upravljaju uz vlastitu odgovornost i na korist svojih građana, bitan dio javnih posala, dotično da odlučuju, kako to kaže Ustav Hrvatski, o potrebama i interesima od lokalnoga značenja.¹

¹ Cf. u članku 128. Us.R.Hr., supra. Što se tiče idejnih zasada lokalne samouprave, Us.R.Hr. ne sadrži, kao što to jest slučaj s međunarodnim listinama - cf. u bilješkama infra, nikakve naznačnice, osim, možda, one da narod ostvaruje vlast s izborom svojih predstavnika i s neposrednim odlučivanjem - cf. u stavku 3. članka 1. Us.R.Hr., supra.

Povijesno uvidjajući, hrvatsko političko-upravno ustrojstvo pokazuje značajne varijacije vrhu svojega uobličavanja po razinama, s tim što treba primijetiti da se u ukusu onodobnih zakonotvoraca izražavalo, pretežito, priklanjanje uobličavanju u tri razine - kotarske upravne oblasti kao upravne oblasti prve molbe i temeljni upravni stupanj podjedno, uz gradove i općine kao temeljne oblasti samouprave, županijske upravne oblasti kao upravne oblasti druge molbe, a samo iznimno i prve, te vladine upravne oblasti - kao vrhovne upravne oblasti i iznimno oblasti druge ili prve molbe.

Više-razinsku uobličenost nacionalnoga političko-upravnog ustrojstva kao problem razmatrati će se ovdje u svezi s koncepcijom lokalne samouprave, s koncepcijom kakva sadrži, naročito, definiciju javnih posala s obzirom na kompetencije lokalnih jedinica dotično oblasti, zatim u svezi s širinom nadzornih ovlasti višljih tijela nad djelatništvom ili aktima nižih tijela, kao i u svezi s opsegom financijalne samostalnosti lokalnih jedinica dotično oblasti.

Ono što se nikako ne bi smjelo iz vida ispuštati jest to da uobličavanje hrvatskoga političko-upravnoga ustrojstva po razinama ovisi o tomu kakav im će biti *modus* kako će se, s obzirom na nužnost i ustavom proglašenu dužnost da se uvažava i obdržava “pozitivnu hrvatsku državno-pravnu tradiciju” obćenito, te da se županije ustroji i uz izražavanje povijesnih dotično tradicionalnih čintbenika, unutar tekućih procesa obnavljanja i moderniziranja hrvatskoga građanskog društva i (re)konstituiranja hrvatske Države-Nacije, obnoviti i modernizirati “historički županijski ustroj” u Hrvata.

Smatra se, naime, da se u državotvornoj misli i *praxisu* Hrvatskoga naroda - u njegovoj težnji prema vrhovništvu, prema konstituiranju sebe kao Države-Nacije - ističe, ali ne samo kao povijesna datost, kao nešto što je samo jedan neobično važni skup događanja unutar povijesti kao sudbonosno značajnih događanja, već kao tradicija, a to znači kao “povijesno živi dio prošlosti nacionalne” (E. Čimić), kao osebujna i samo Hrvatskoj i samo po Hrvatima stvorena političko-upravna tvorevina, hrvatski županijski ustroj.

Dakako, sve to implicira da se ovdje zastupa motrište da ustrojstvo lokalne uprave i samouprave kako ga se u smislu Ustava Hrvatskoga uspostavilo godine 1992., s ustrojavanjem općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave, te županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave, nipošto ne znači i obnovu hrvatskoga županijskog ustroja, već da će prije biti riječ o prvomu i nužnomu ali s tim ne i dostatnomu koraku, a to je razaranje zatečenoga komunističko-mitskog komunalnog sustava, te uspostavljanje samo nekih premda najnužnijih zasada hrvatskomu ustroju državne uprave i lokalne samouprave u funkciji okončanja građanskog preokreta (1989. - 1993.) i obrane te učvršćenja netom stečenoga nacionalnog vrhovništva.²

Naime, komunističko-mitski komunalni sustav bio je obrazac i *praxis* ali ne samo i ne prvenstveno lokalne samouprave, već ustrojavanja političkih institucija općenito,

² Što se tiče zakonskih naslova za ustrojavanje lokalne uprave i samouprave u Republici Hrvatskoj - cf., i to: (a) Zakon o lokalnoj samoupravi, Narodne Novine br. 90/92 (Z.L.S.); (b) Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne Novine br. 90/92, ... (Z.G.Z.); Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne Novine br. 90/92, ... (Z.P.Ž.); (d) Zakon o određivanju samoupravnoga djelokruga jedinica lokalne samouprave ... (Z.Sm.Dj.).

naime da se one višlje i šire (republika, federacija) izvodi iz onih nižljih i užih (općine i kotari, što je bilo, osim svega, i zloporabom povijesnoga nasljedja od hrvatskih župa i županija.

2. Idejno-koncepcijska proturječja Europske Povelje i Ustava Hrvatskoga

Glasom Ustava Hrvatskoga, što znači s motrišta temeljnih vrednota ustavnoga porredka Republike Hrvatske, proizlazi, i to:

- a) lokalna samouprava jest s Ustavom Hrvatskim zajamčena ne kao pravo lokalnih oblasti, dotično kako to Ustav kaže: “jedinica lokalne samouprave”, već kao pravo građana, ali pravo građana stegnuto “na odlučivanje, unutar zakona, o njihovim potrebama i interesima od lokalnoga značenja”, s tim međjutim, što je dopuštenim da se u djelokrug ali tijela jedinica lokalne samouprave može s zakonom prenijeti “odredjene poslove državne uprave”;³
- b) vršenje nadzornih ovlasti od strane (ovlaštenih) tijela državne uprave nad obavljanjem “lokalnih poslova” od strane tijela jedinica lokalne samouprave obuhvaća samo nadzor nad zakonitošću, s tim što su tijela jedinica lokalne samouprave podređena (što znači i s obzirom na svrsishodnost), u skladu s zakonom, tijelima državne uprave jedino “u obavljanju određenih poslova državne uprave prenijetih s zakonom u njihov djelokrug”;⁴
- c) u cijelosti je zakonu pak prepušteno odrediti s kakvim i s kolikim izvorima prihoda jedinice lokalne samouprave raspoložu u vršenju svojih kompetencija, kolika je njihova sloboda u raspolaganju s takvim sredstvima, kao i to da li se i koliko osigurava načelo srazmjernosti izvora s kojima raspoložu s onim kompetencijama što ih se njima pridaje, kao i, naročito, što se još i više s aktom o namijenjivanju sredstava *in concreto* određuje, naime pretpostavke pod kojima se financijalne podpore lokalnim oblastima namijenjuje od strane tijela središnje

³ Što se tiče zajamčenosti prava građana na lokalnu samoupravu - cf. in stavak 2. i 1. članka 128. Us.R.Hr. koji, inače, govori se u više navrata o zakonu u svezi s vršenjem prava na lokalnu samoupravu, i to: (a) u stavku 3. članka 28.: “o lokalnoj samoupravi donosi se zakon”; (b) u stavku 1. članka 129.: “područje jedinica lokalne samouprave određuje se s zakonom”; (c) u stavku 2. članka 129.: “ustrojstvo i djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave uređuje se s njihovim statutom, u skladu s zakonom”; (d) u stavku 3. članka 129.: “građani mogu i neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, u skladu s zakonom i statutom; (e) u stavku 4. članka 129.: “u naselju ili u dijelu naselja građani imaju pravo u skladu s zakonom osnivati i druge oblike mjesne samouprave”; (f) u stavku 1. članka 130.: “tijela jedinica lokalne samouprave samostalna su u skladu s zakonom i statutom ..., etc.”; (g) u stavku 2. članka 130.: “za obavljanje poslova državne uprave s zakonom može se unutar ozemlja jedinica lokalne samouprave osnivati tijela lokalne uprave”, s tim što se s zakonom uređuje i ustrojstvo te djelokrug takvih tijela - to nije bez značenja za određivanje opsega kompetencije tijela jedinica lokalne samouprave.; (h) zasebnim su slučajem odredbe stavaka 2. - 4. članka 131. - gdje se kaže da se s zakonom određuje ozemlje županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave, zatim ustrojstvo i djelokrug županijskih tijela, kao i to da se “velike gradove” uredi kao županije ...

⁴ Za nadzor zakonitosti od strane ovlaštenih tijela - cf. u stavku 1. članka 130. Us.R.Hr., supra, s tim što treba primijetiti da se tu govori o obavljanju “lokalnih poslova” - kao i u stavku 3. članka 129. Us.R.Hr., supra, za razliku od “odlučivanja o potrebama i interesima od lokalnoga značenja” - cf. u stavku 2. članka 128. Us.R.Hr., supra; zatim, što se tiče tijela ovlaštenih za nadzor: dok se u stavku 1. članka 129. Us.R.Hr., supra, govori o “ovlaštenim republičkim tijelima”, u stavku 3. toga istog članka govori se o “tijelima državne uprave”.

državne uprave, poglavito tu uključujući i problematiku namjenjivanja sredstava s naslova podpora financiranju osebujnih programa - što se glasom Europske Povelje smatra nepoželjnim, te kada se postavlja u tomu smislu još osebujnije pitanje da namjenjivanje podpora ne sadrži u sebi "napadaj na temeljnu slobodu politike lokalnih oblasti u domeni njihove vlastite kompetencije".⁵

Glasom Europske Povelje, što znači s motrišta vrijednosti zajedničkih unutar poredka europskih zajednica, naime lokalna samouprava predmnijeva postojanje lokalnih jedinica s zbiljskim nadležnostima proizlazi, i to:

- 1) lokalna samouprava - koju Europska Povelja nazivlje "lokalnom autonomijom" (*autonomie locale, local self-government*), što naravno nije jednim te istim, barem ne posvema - razumijeva "pravo i stvarnu mogućnost lokalnih jedinica, dotično lokalnih oblasti (*collectivités locales, local authorities*), da u okviru što ga uređjuje zakon uređuju i upravljaju, pod svojom vlastitom odgovornošću i u interesu lokalnoga pučanstva, bitan dio javnih posala" (*affaires publiques, public affairs*)⁶. To bi značilo "lokalnih oblasti" u ukupnosti - ne "lokalnih oblasti" baš ove ili one razine (npr. općina, kotar ili grad, županija, etc.), s tim što bi to morale biti (i) "jedinice lokalne samouprave", s obzirom da se preko takvih oblasti treba, ne računajući neposredno odlučivanje ili sudjelovanje građana u upravljanju lokalnim poslovima, osigurati "najizravnije izvršivanje od strane građana prava na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima"; isto tako, nije od važnosti da li se do onoga "bitnoga dijela javnih posala" dolazi priznavanjem većega izvorišnog djelokruga ili pak "prenašanjem u djelokrug lokalnih tijela", u predmnijevi da se, dakako, izvodi glasom općenite zaporke u korist lokalnih oblasti, dotično kako to kaže Europska Povelja, glasom načela o podređenosti;

⁵ Što se tiče zakona u svezi s vršenjem prava na lokalnu samoupravu - cf. u bilješkama supra. Što se tiče zakona s kojima se uređuje "sudjelovanje u podmirivanju javnih troškova" (cf. stavak 1. članka 51. Us.R.Hr., supra) - i za jedinice lokalne samouprave važi, i to: (a) da se porezni sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti - cf. u stavku 2. članka 51. Us.R.Hr., supra; (b) da se prihode jedinica lokalne samouprave tretira kao državne prihode, koje se, dakle, mora u državnomu proračunu (kojega donosi Zastupnički dom Sabora) utvrditi, a da se u zakonu čija primjena iziskuje sredstva financijalna mora predvidjeti izvore za to - cf. u članku 91. Us.R.Hrv., supra, u svezi s al. 3. njegovoga članka 80.; (c) da je Narodna Banka Hrvatske kao središnja banka Republike, a samostalna i odgovorna samo Saboru, odgovorna za "stabilnost valute i opću likvidnost plaćanja u zemlji i inozemstvu", te da dobitak ostaren u njezinomu poslovanju jest prihodom državnoga proračuna - cf. u stavcima 1. - 3. članka 53. Us.R.Hr., supra. Cf. u toč. 1., 2., 4., 7. članka 9. Europske Povelje, supra.

⁶ Cf. al. 1. art. 3. Europske Povelje, supra. Što se tiče al. 1. njezinoga art. 3. treba svakako primijetiti: (a) naspram *capacité effective* (pour les *collectivités locales* (za lokalne skupnosti)) - u francuskomu tekstu, te *ability* (of *local authorities* (za lokalna tijela)) - u engleskomu tekstu, rabiti će se hrvatski izričaj zbiljska sposobnost, što se ne smije s zbiljskom mogućnošću brkati; (b) dok se (s obzirom na pravo i onu zbiljsku sposobnost) u francuskomu tekstu govori o "lokalnim skupnostima" (*collectivités locales*), u engleskomu o "lokalnim tijelima" (*local authorities*) - što bi moglo značiti i "lokalne oblasti", dotle se u hrvatskomu prijevodu govori o "lokalnim jedinicama" (*unités locales, local units*), dakle rabi se izričaj što ga hrvatski ustav ne poznaje - cf. npr. govor stavka 1. članka 129. Us.R.Hr., supra, o "jedicama lokalne samouprave" (*unités d'autogestion locale, units of local self-government*), kao i u stavku 2. članka 129., stavku 1. i 3. članka 130., gdje se govori o "tijelima jedinica lokalne samouprave" (*autorités des unités d'autogestion locale, authorities of the units of local self-government*); nama se čini najboljim rabiti izraz "lokalne ovlasti", s obzirom da izričaj "oblast" znači "vlast podijeljenu kakvom tijelu s obzirom na komad ozemlja državno-ga - cf. VI. Mažuranić, Prinosi za hrvatski pravno-povijesni rječnik, H.A.Z.U., pretisak Informatorov, Zagreb, 1975. (1908. - 1922.).

- 2) upravni nadzor (*contrôle administratif, administrative supervision*) nad aktima dotično djelatništvom lokalnih oblasti smije, načelno, obuhvatiti “osiguranje poštivanja načela zakonitosti i ustavnosti”, a samo iznimno i “svrsishodnost” - kada je riječ o obavljanju poslova što ih se povjeri lokalnim skupnostima dotično oblastima⁷, s tim, međutim, da se imade u vršenju nadziranja poštivati srazmjernost između širine intervencije od strane nadzorne vlasti (nadležstva) i važnosti interesa što ih se razumijeva da ih treba štititi”;
- 3) lokalne oblasti imaju pravo, u okvirima nacionalne gospodarske politike, na vlastite a dostatne izvore s kakvima mogu slobodno raspolagati u vršenju svojih kompetencija, s tim, osim svega, (a) da takvi izvori budu srazmjerni kompetencijama lokalnih oblasti kakve predvide Ustav i zakoni, a da sustav financijski bude dostatno diverzificiran i evolutivan da im dopusti da u praxisu slijede, kolikogod je to mogućim, stvarnu evoluciju troškova vršenja svojih kompetencija, (b) da najmanje jedan dio financijskih izvora proizlazi iz lokalnih pristojbi i poreza vrhu kojih bi one oblasti imale pravo, u granicama zakona, utvrditi stope, (c) da se podpore financijske, kolikogod je to mogućim, ne namijenjuje financiranju osebujnih programa, te da podjeljivanje podpore ne bude napadom na temeljnu slobodu politike lokalnih oblasti u njihovoj vlastitoj domeni kompetencije.⁸

Uza svu odredenost Europske Povelje vrhu one pretpostavke o “postojanju lokalnih jedinica s zbiljskim nadležnostima”, treba primijetiti da nije posvema neproblematičnim kako bi trebalo shvatiti one izričaje - francuski *autonomie locale* te engleski *local self-government* - s obzirom na to da se i jedna i druga syntagma, za razliku od one hrvatske **lokalna samouprava**, odnosi, weberianski rečeno, kako na značajku autonomnosti (*Eigengesetzlich-keit*) - na visoku šansu da grupni drugari propisuju poredke grupe, tako i na značajku autokefalnosti (*Eigenstaendigkeit*) - na visoku šansu da grupni drugari prema vlastitim poredcima postavljaju vodstvo i upravni stožer, dakako ovdje s motrišta lokalnoga samoupravljanja⁹.

Svakako, s motrišta Države-Nacije, ne bi moglo biti dopustivim statuirati da se od strane lokalnih jedinica odlučuje o onomu “bitnomu dijelu javnih posala samo” u interesu lokalnoga pučanstva”, osim svega i s razloga što lokalna samouprava figurira kao

⁷ Cf. u toč. 2. članka 8. Europske Povelje, supra. Međutim, prema francuskomu tekstu, iz odredbe njezinoga članka 8. toč. 2. proizlazilo bi da upravni nadzor od strane višjih tijela vlasti obuhvaća samo “nadziranje akata”, što bi značilo ne i “nadziranje rada dotično djelatništva”, što jest i slovo i smisao odnostne odredbe prema engleskomu tekstu ... S druge strane, nadziranje bi smjelo biti jedino “upravnim” - što je također neprihvatljivim, s obzirom da se djelovanje vlasti ne iscrpljuje jedino u intervencijama upravnim, što bi iziskivalo da se i na tu odredbu stavi priuzdržaj, osim svega i iz razloga što je u tomu sugledu protivna Ustavu Hrvatskomu ...

⁸ Cf. in toč. 1. - 3. i u toč. 7. Europske Povelje: odredbe financijske u toj listini otvaraju, u svezi s raspoređivanjem kompetencija, najveće rupe za smišljanje i organiziranje pritisaka na državu u svezi s bilo kojim problem koji ju bude teretio: tako se, primjerice, može biti prinudjen podunavskim obćinama, priznati po stavovima tamošnjeg srbskog pučanstva “adekvatne” kompetencije, a zatim prinudjen to i financirati. Uz adekvatnu sinkronizaciju s odredbama članka 3. (doseg lokalne samouprave) i članka 8. (upravna kontrola nad lokalnim oblastima), može se lako doći do političko-upravnoga ustrojstvo suglasno planu Z-4. ...

⁹ Cf. in Charte Europeen de l'autonomie locale ..., supra, Préambule (Proslov), stavak 7. Cf. et M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Mohr(Siebeck), Tuebingen, 1976.(1922.), pp. 26., 27., te u Us.R.Hr., supra, članovi 128. - 131.

sastojnica države a ne njezina oporbenica. S druge strane, to bi se moglo prihvatiti ali ne s obzirom na sav onaj “bitni dio javnih posala”, već samo za poslove u svezi s “odlučivanjem o potrebama i interesima od lokalnoga značenja”.

Proizlazilo bi da je u tomu sugledu Europska Povelja u neskladu s Ustavom Hrvatskim, što je i shvatljivim kraj okolnosti da hrvatske odredbenice prava na lokalnu samoupravu ne polaze, kao što to čini Europska Povelja, od “uredjivanja i upravljanja javnoga posla” - što je koncepcija takva da je naravi formalne, a u smislu takve koncepcije lokalna samouprava odnosi se na “pravo i zbiljsku mogućnost lokalnih oblasti da unutar zakona uredjuju i upravljaju izvjestnim važnim dijelom javnih posala”, već od “odlučivanja o potrebama i interesima od lokalnoga značenja”, te od mogućnosti i dopuštenosti “prenašanja poslova državne uprave u djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave” - što je koncepcija takva da je, barem u onomu prvom dijelu, naravi materijalne, a u smislu takve koncepcije lokalna samouprava odnosi se na “pravo građana da unutar zakona odlučuju o onim svojim potrebama i interesima koji su od lokalnoga značenja”.¹⁰

Na taj način, glasom Ustava Hrvatskoga imade se najprije, polazeći od onih osebujnih vrijednostnih sudova, odrediti, propisati, što se smatra “potrebama i interesima od lokalnoga značenja”, a zatim prijeći na ono što je kritičnim u smislu Europske Povelje, dotično ma kakve listine koja se odlikuje onom koncepcijom naravi formalne. To znači da bi se u smislu Povelje imalo lokalnim oblastima priznati punu ovlast inicijative u svim pitanjima koja nisu iz njihove kompetencije isključena - što znači da se polazi od sustava obćenite zaporke (*clausulae generalis systema*) - koju Europska Povelja nazivlje “načelom podrednosti” - u korist lokalnih oblasti, što dalje znači da se s zakonom mora one stvari za koje se to hoće, naime da u njihovu kompetenciju ne pripadnu, izrije kom iz njihove kompetencije isključiti ili dodijeliti kakvoj drugoj oblasti, s tim, međju tim, da se pri potonjemu mora voditi računa o širini i naravi posla, kao i o iziskivanjima što ih nameću obziri efikasnosti i ekonomičnosti.

Osim toga, u smislu Europske Povelje pravo na lokalnu samoupravu tretira se kao pravo odnostnih lokalnih skupnosti dotično oblasti, za razliku od Ustava Hrvatskoga koji takvo pravo tretira i jamči kao pravo građana, s tim što se jedino mogućnost prenašanja poslova državne uprave odnosi na tijela jedinica lokalne samouprave.

3. Nešto o značenju stanovitih odrednica naravi tradicionalne

Unutar odnostnih i ne bezznačajnih *contrapuncta* između Europske Povelje i Ustava Hrvatskoga potrebitim je razmotriti i moguće implikacije razinske uobličivosti političko-upravnoga ustrojstva na širinu ovlasti i odgovornosti lokalnih oblasti u obavljanju javnih posala.

¹⁰ Cf. in toč. 1. članka 3. Europske Povelje, supra, u svezi s člancima 128. i 130. Us.R.Hr., supra. Inače, francuski izričaj “lokalne skupnosti” (*collectivités locales*) implicira da se bilo kakvu tvorevinu što bi ju kakva skupnost smislila, npr. kao Srbi u Hrvatskoj, u Podunavlju, onu “zajednicu općina s srpskom većinom”, imade takvom skupnošću smatrati u smislu Europske Povelje, i na taj način nametati ju relativno neodvstno o hrvatskomu ustavnom poretku ...

U izočnosti ustavno definiranih kriterija za uobličavanje lokalnih oblasti, može biti dopuštenim predmnijevati da se takve kriterije izvodi, kao i za županije, dakle iz, *mutatis mutandis*, čitbenika povijestnih, dotično tradicionalnih, zatim prometno-gospodarskih, te iz onoga o “samoupravnoj cjeline”, dotično “samoupravnoj dostatnosti”, što Europska Povelja, premda parcijalno i nedostatno, onda izražava kada govori o “sposobnosti za obavljanje bitnoga dijela javnih posala”.

Tradicionalno razmatrajući razinsku uobličenosť hrvatskoga političko-upravnoga ustrojstva od godine 1848. pa do godine 1997., dakle u zadnjih 150 godina, te uzimajući u obzir, dakako, samo one oblike toga ustrojstva što ih se može u značajnoj mjeri smatrati hrvatskim nacionalnim tvorbama¹¹, za zapaziti je svakako to da je bilo izvedeno šesnaest (16) (pre)ustrojenja državne uprave i lokalne samouprave, od kojih su samo četiri (4) polazila od uobličavanja ustrojstva u dvije razine, što će reći razine kotarske (a i podžupanije Mažuranićeve (cf. infra pod toč. 3.3.) figurirale su kao oveći kotari)), te razine zemaljske, dotično razine kraljevske zemaljske vlade u Zagrebu.

4. Lokalna samouprava naspram dvo-razinskoj dotično tro-razinskoj uobličenosťi nacionalnoga ustrojstva i Europska Povelja

4.1. Već i površni pregled povijestnih listina, od čega se ovdje samo na neke suglede ukazalo, otkriva da je lokalna samouprava bila više stegnuta i, osim svega, manje razvijana u dobima kada je postojalo dvo-razinsko političko-upravno ustrojstvo, a obratnim bijaše u dobima kada je postojalo tro-razinsko političko-upravno ustrojstvo.

Isti takav pregled (cf. toč. 3.) otkriva, a prave povijestne analize mogle bi pokazati još i više, da se tro-razinski uobličeno političko-upravno ustrojstvo odlikovalo većom uravnoteženošću po razinama - što je bilo postizavano na taj način, i to: (a) što su kotarske oblasti figurirale kao niži upravni stupanj, te kao upravne oblasti prve molbe nadležna za sve upravne stvari koje ne bi bile pridane kojoj drugoj oblasti ili tijelu a vladi ne bi bile izrijekom pridržane; (b) što su županijske (okružne, kotarske kao regionalne) oblasti figurirale kao višlje upravne oblasti te iznimno i kao upravne oblasti prve molbe - u stvarima kakve bi im bile izrijekom pridržane; (c) što je vlada figurirala kao vrhovna upravna oblast a samo iznimno i kao upravna oblast prve molbe - kada joj se stanovite stvari izrijekom pridalo, dotično kao upravna oblast druge molbe u slučajevima kada je županija (okrug ili kotar kao regionalno ustrojstvo) figurirala kao upravna oblast prve molbe.

Nijedna od odnostnih oblasti nije previše istaknuta, osim Vlade - politički, te županije - tradicionalno, što je omogućivalo da se oblasti samouprave, a to su gradovi i obćine, razriješi tomu sukladno.

4.2. Unutar tradicionalnoga županijskog ustroja hrvatskog, provodi se lućenje između (seoskih) obćina i gradova, a zatim i između samih gradova: svako mjesto koje imade uvjete za to, imade pravo samoorganizirati se kao obćina, međjutim gradom je

¹¹ Misli se reći da se iz razmatranja isključuje ona ustrojavanja koja su bila rezultatom prekranja hrvatskih zemalja u Kraljevskoj Jugoslaviji (1918. - 1941.) - zapravo do doba utemeljivanja i života Banovine Hrvatske (1939. - 1941.), isključujući međjutim iz razmatranja i ustrojavanja iz doba Nezavisne Države Hrvatske (1941. - 1945.).

moglo bivati samo ono mjesto za koje to zakon izrijekom odredi, što znači da je za oblikovanje obćina vaŹila autoderminacija kao naćelo, a za gradove auktorizacija kao naćelo.

Unutar Źupanijskoga ustroja lućilo se tri vrsti gradova, i to: (a) gradovi s djelokrugom drŹavne uprave koji je bio jednak, u naćelu, onomu Źto ga se pridavalo Źupanijama; (b) gradovi s djelokrugom drŹavne uprave koji je bio jednak, u naćelu, onomu Źto ga se pridavalo kotarima; (c) gradovi koje se izjednaćivalo s općinama ili, Źto bi mogla biti bolja karakterizacija, s kasnijim komunistićkim “gradskim općinama s zasebnim pravima”.

4.3. SadaŹnji hrvatski Źupanijski ustroj nije ni ravnoteŹan ni elastićan, a to s razloga Źto je Źupanija previŹe istaknuta, Źto nedostaje niŹlja upravna oblast u obliku kotara, Źto nije formalizirano pravo na lokalnu samoupravu, Źto se ne predviđja diferenciranje gradova po zbiljskomu znaćenju, Źto se oŹtrije ne lući gradove od općina te, dakako, Źto se joŹ uvijek ne razmiŹlja o tomu da se ustroji kotarske upravne oblasti.

4.4. Źto se tiće istaknutoga problema, glasom Ustava Hrvatskoga ne daje zakljućiti u koliko se razina imade politićko-upravno ustrojstvo u nas uoblićiti, te će se ovdje pokuŹati odgovor na takvo pitanje osmisлити polazeći od nekih kriterija koji su koli glasom Ustava Hrvatskoga toli hrvatske politićke misli neŹto Źto se mora gotovo kao zadano smatrati.

Postojeće politićko-upravno ustrojstvo hrvatsko jest prepojednostavljeno sroćeno, a to s razloga Źto je pored naglaŹavanja “zahtjeva za kontrolom” imade i uoblićavanje u funkciji osebjnih druŹtvenih vrijednosti naglasiti.

S motriŹta ne moŹebitnih već visoko-oćekivanih pritisaka medjunarodnih i u svezi s obvezama na primjenjivanje Europske Povelje, dotiće u svezi s instrumentalizacijom potonje u sluŹbi onih pritisaka - Źto će, kao i do sada, biti zasnovano na kriterijima posve ma arbitrarnim i moralu dvostrukomu - hrvatsko je politićko-upravno ustrojstvo posve ma prozirno i u visokoj mjeri podloŹno izmiŹljanju ili izazivanju za medjunarodne pritiske preraznih manje zbiljskih a viŹe izmiŹljenih povoda kao toboŹnjih uzroka ili slućajeva unutar retorike legitimacije o gaŹenju prava ili neispunjavanju obveza, kako bi se moŹebitno doŹlo do zbiljskih praxiskologijskih utemeljenja za nepovoljna medjunarodna vrednovanja Hrvatske kao drŹave i u svezi s lokalnom samoupravom.

Jednim je od razloga za nepovoljna vrednovanja - kojega se inaće ne istiće previŹe u onim retorikama - jest i toboŹe ili, moŹda, i zbiljski naglaŹena usredotoćenost ovlasti i odgovornosti na one dvije razine, dotiće na vladinoj i Źupanijskoj. Tehnićki, takvu relativno naglaŹenu i, prema svemu uvidjanju s motriŹta vrhovnih ovlasti i odgovornosti nepotrebitu usredotoćenost moŹe se najlakŹe ublaŹiti, dotiće ukloniti, na taj naćin da se hrvatsko ustrojstvo uoblići u tri razine, uz diverzifikaciju upravnih ovlasti s obzirom na gradove, te s obzirom na ispostave tijela drŹavne uprave u ozemlju jedinica lokalne samouprave. Poglavitno, Źto se tiće jedinica lokalne samouprave, treba dodati i klasićno razlikovanje izmedju, s jedne strane, njihovoga djelokruga izvornoga - samoupravnoga te, s druge strane, djelokruga prenijetoga.

Načelno, ustrojilo bi se upravne oblasti u tri razine, ali uz ustrojavanje u osebujnim javnim poslovima, prerasnih ispostava središnjih tijela u ozemlju jedinica lokalne samouprave. Upravne oblasti bile bi: (a) kotarska upravna oblast - kao upravne oblasti prve molbe te, podjedno, nižega ali temeljnoga stupnja upravnoga; (b) županijska upravna oblast - kao upravne oblasti druge molbe, a samo iznimno i prve molbe, međutim i kao višlje upravne oblasti i, s samim tim, nadzorne instancije nad upravom i samoupravom u kotaru, gradu i občini; (c) vladina upravna oblast - kao iznimno upravne oblasti prve molbe, a druge molbe samo kada je prvom županija, te kao vrhovne upravne i nadzorne instancije nad cjelokupnom upravom i samoupravom unutar Republike.

Gradove bi se moralo ustrojiti kako slijedi: (i) gradovi kao občine s zasebnim pravima, dakle gradske občine kojima se može pridati ali samo neke upravne nadležnosti što ih se pridaje kotarskim upravnim oblastima; (ii) gradovi s upravnim nadležnostima kotarskih upravnih oblasti, načelno u cjelini, npr. svi veći gradovi - što bi se moralo s zakonom, dakako, zasebno definirati, kao i razraditi; (iii) gradovi s upravnim nadležnostima i kotarskih upravnih oblasti i županijskih upravnih oblasti, možebitno samo za Zagreb kao glavni grad.

Dakako, nadzor nad gradovima ne bi smio biti tipični hierarkijski nadzor, što ne znači da bi morao biti oslabljen. Nešto poput onoga što je postojalo u projektu Khuenovomu, može se zagovarati i ovdje, dakle: (1) nadzor nad gradom ili gradovima što bi imali ovlasti županija (što znači i kotara podjedno) pripadao bi vladi, ali bi ga se imalo preko naročitoga, recimo "gradskog velikog župana" kao njezinoga povjerenika, izvoditi; (2) nadzor nad gradovima kao općinama s zasebnim pravima pripadao bi kotarskim upravnim oblastima izravno, dotično kotarskomu predstojniku; (3) nadzor nad gradovima s ovlastima kotarskih upravnih oblasti pripadao bi županijskim upravnim oblastima.

Dakle, treba na svim razinama državne uprave osim vladine, dotično občine, grada, kotara te županije, samoupravi pridružiti "komad" državne uprave i obratno, ali na različite načine, i to: (a) županiji - na taj način, što je to, kako Ustav Hrvatski i sada kaže, "jedinica lokalne uprave i samouprave"; (b) kotaru - da mu se kao upravnoj oblasti prve molbe priznaju i stanovite ovlasti samouprave, da bude, dakle i zajednicom općina svojega područja; (c) općini - povjeravanje stanovitih poslova državne uprave (konstituiranje tzv. prenesenoga djelokruga); (d) gradu - da mu se kao jedinici lokalne samouprave pridruže načelno sve, ili gotovo sve upravne nadležnosti kotarske, ako je podjedno sjedištem kotara ili županije, a ostalim gradovima pravni položaj općine s zasebnim pravima, dakle pridružiti mu neke upravne nadležnosti kotara, kao i one koje i svakoj občini; glavnom gradu Zagrebu priznati pak sve kotarske upravne nadležnosti, kao i one županijske.

Za pojedine poslove državne uprave treba uspostavljati i, kao što se to čini u tipično jedinstvenim, nedjeljivim državama, kakvom je i Republika Hrvatska, povjerenstva, zastupništva i druga tijela za ozemlje dvaju ili više kotara, dotično županija, npr. inspekcije, etc.

Poslove uprave treba "odijeliti" od poslova državne uprave, ali samo na taj način da poslove državne uprave obavljaju sukladna tijela državne uprave ili tijela grada ili općine kada se to takvim tijelima prenese, a poslove samouprave prerasna kolegijalna

tijela sastavljena od građana ili od njihovih predstavnika a, osim toga, neodvistno čak i o tomu što bi se na istoj razini našlo i više institucija, npr. kao u Bavarskoj: upravni okrug, regija i višnji komunalni savez, uprava imade ostati jedinstvenom ali, dakako, sukladno politički i po drugim naslovima odgovornom.

5. Zaključno

U hrvatskim prilikama, ustroj lokalne samouprave ovisi o obnovi, načinu obnove, “historičkoga županijskog ustroja” u Hrvata, a to mora biti i omedjenjem unutar kakvo-ga bi se moglo Europsku Povelju uobće i prihvatiti.

Tro-razinsko ustrojstvo omogućuje, s druge strane, za razliku od onoga dvo-razinskoga, lakše utjelovljivanje Europske Povelje u hrvatski pravni sustav, dotično u takvoj predmnijevi postaje potonja prihvatljivijom nego što je to inače u pro-sjeku. Naime, u ustrojstvu tro-razinskomu bila bi ublažena ona prejaka usredotočenost ovlasti i odgovornosti kako na razini Vlade tako i na onoj od Županije, što je prirodnim unutar onoga oblika dvo-razinskoga.

Unutar oblika tro-razinskoga lakše je riješiti problem gradova - s obzirom na potrebe elastičnosti u pristupu raspolaže s blažim prijelazima izmedju razina.

Dr. sc. Milan R. Juranović
Mr. Juranović International Zagreb

PERMANENTNA BILANCA KAO MONITOR LOKALNE DEMOKRACIJE

1. Uvod

Dok mi tragamo za konceptima na kojima se temelji evolucija života, priroda nam se otkriva u svojoj beskrajnoj mudrosti. Na primjer, ona nas uči kako inertna materija postaje životom, te kako molekula vodi svoj proces reprodukcije kad je jednom u nju usađeno znanje. Nazivamo li ovaj fenomen Riječ Božja, DNK ili drugačije, on nam pomaže shvatiti da čudo života počiva na općoj i čudesnoj kodiranoj osnovici znanja. Ovaj primjer Prirode o razvoju postaje posebno poučnim kad se znanost suočava s bitnim izazovima na području ekonomskog upravljanja. Tu je pitanje kako se moglo oponašati mudrost Prirode i osigurati univerzalno primjenjiv okvir za organiziranje i vođenje ljudskog društva prema ostvarenju željenog cilja, a to je dobrobit za svakoga.

U ovom referatu predstavljen je model ljudske organizacije za kompjutersko doba. Tu je prikazan proces razmjene - davanja i primanja - kao temeljno načelo života stalno praćeno kompjuterskim sustavom računa. Da bismo potpuno shvatili ovu viziju, ukratko ćemo opisati sadašnje stanje srodnih disciplina, i to ekonomije, managementa i računovodstva, i tada predložiti model organizacije lokalne uprave monitorirane sustavom permanentne bilance.

2. Ekonomija

Koristimo se istraživanjem nedavno objavljenim u *The Economist*¹, koje će nam dati relevantni uvid u Zbunjujući neuspjeh ekonomije. Taj tekst daje ažurirani i sveobuhvatni pregled problema ljudskog života koji ostaje neriješen od praskozorja povijesti.

Nalazi izneseni u *The Economist* mogu se rezimirati u nekoliko sljedećih tvrdnji:

- Koncepti koji stoje iza ekonomske politike vlada se mijenjaju. Uslijed toga mijenjaju se i gledišta ekonomske profesije.

¹ *The Economist*, 23. - 29. kolovoza 1997., str. 13, 60.

- Pisci ekonomskih udžbenika odgovorni su za dobre ili loše rezultate ideja koje zagovaraju, međutim, nisu odgovorni za one ideje koje samo tumače svojim studentima².
- Ekonomisti se općenito ne slažu po pitanjima javne politike. Čak što više, jednostupni su u svojoj tendenciji da okrive druge - kao političare i javnost - što ne shvaćaju njihova gledišta.
- Ekonomska profesija snosi veliki dio krivice, jer ne priopćava na razumljiv način materiju koju trebaju shvatiti i političari i javnost ako se očekuje da inteligentni način razmišljanja prevlada.
- Mikro i makroekonomska pitanja nisu primjereno razrađena u ekonomskim udžbenicima. Općenito uzevši, studenti smatraju da je stil korišten za objašnjenje načela te znanosti težak za razumijevanje. Pod tim okolnostima, učinkovitost je lokalnih vlada neminovno upitna, posebno u zemljama u tranziciji ili razvoju.

3. Management

Sama količina udžbenika prikazanih u brošuri American Management Association stvara istovremeno privid mogućnosti i prepreka za razvitak zajedničke osnovice znanja. S jedne strane, samo mali broj ljudi ima vremena i sredstava da temeljito pročita sve te knjige, a s druge strane, svi aktivni građani u demokratskom društvu moraju biti upoznati s osnovama svačije životne igre, a to je ekonomija.

Dvije suprotstavljene realnosti sugeriraju da bi znanost trebala stremiti stvaranju univerzalne osnovice ekonomskih znanja. Kao što je već navedeno, takvim bi nastojanjem oponašala samu Prirodu koja osigurava svim stvorenjima - od živih stanica do živih bića - temeljni know-how za opstanak i svrhu. Ljudska vrsta je, naravno, posebno zahtjevna u tom smislu, ali i mnogo odgovornija za vlastitu dobrobit.

Jesu li zajedničke vrijednosti upravljanja osuđene na razlikovanje zato što vode u društvu potječu iz različitih profesionalnih sredina? U tom smislu uistinu može nastati problem, jer danas, među glavnim direktorima 1.000 najboljih američkih kompanija, 264 su iz područja financija, 217 iz marketinga, 193 iz inženjersko/tehničke struke, 144 su osnivači kompanija, 100 su iz proizvodnje, 73 su pravnici i 7 s područja korporativnog planiranja.³

4. Računovodstvo

Računovodstvo je, baš kao i dva prethodna područja (ekonomija i management), opterećeno teškoćama. Kao što to sugerira i ilustracija, proces knjigovodstva i revizije

² Ovo se posebno odnosi na udžbenik koji su napisali Samuelson & Mankiw (vidi str. 60).

³ Financial Times, Mastering Management, Your single-source guide to becoming a master of management, IMD, London Business School, The Wharton School University of Pennsylvania, FT Pitman Publishing, London, 1997.

može biti vrlo složen. Može sličiti labirintu odjela u kojima treba tražiti dokumente za provjeru. Od samog početka sustava dvostavnog knjigovodstva,⁴ još uvijek se koristi isto načelo bilanciranja dare i avere (latinski), ili debit and credit (engleski) - duguje i potražuje.

Očito je da ovo načelo odražava potrebu stvarnog života koja se sastoji u tome da u svakoj ekonomskoj transakciji stranka koja primi robu ili uslugu duguje, a stranka koja daje potražuje - u istoj vrijednosti. Ovaj početni koncept ravnoteže razvio se s vremenom u složeniji računovodstveni sustav kakav se danas primjenjuje u praksi. Pokazalo se da je dvojni scenario igrača, onoga koji prima i onoga koji daje, kao struktura nepotpun. Konta su postepeno depersonalizirana i diversificirana. Danas se koristi nekoliko vrsta konta: konto-primatelj (kupac), konto-davatelj (dobavljač), konto-roba (materijal), konto-transakcija (prodaja), konto-uporaba (trošak) i drugi.

Dodatna složenost primorala je moderno društvo na uvođenje računovodstvenih standarda koji se moraju nositi s raznovrsnim vrstama organizacija i osigurati podatke potrebne za različite skupine nositelja interesa (stakeholders), unutar organizacije (managersko računovodstvo) i prema van (financijsko računovodstvo). Unatoč tomu, transakcije koje se odvijaju u suvremenom društvu obrađuju se unutar istog računovodstvenog okvira starog 500 godina kojeg su opisali Cotrugle (Kotruljević) i Pacioli. Vrijeme je da se taj originalni teorem uskladi s našom dobi.

5. Osnovica znanja: ekonomija/management/računovodstvo

Do sada izloženo precizira jedan mogući razlog za zbunjujući neuspjeh ekonomije na koji je ukazao *The Economist*.⁵ U biti, nijedna od ovih međusobno povezanih disciplina nije nikad razradila slikom izraženu viziju ekonomskog procesa ili, kao što bismo je mogli jasnije nazvati, životnu igru ekonomije. Sljedeći scenario namjerava dokazati tu tvrdnju. On slikom prikazuje igru davanja i primanja u kojoj sudjeluje svako ljudsko biće. (Za provjeru potpunosti, na lijevoj strani je prikazan sadržaj udžbenika *Mastering Management*, a na desnoj je "igralište" ekonomske igre).

⁴ Prvi rukopis na temu dvostavnog knjigovodstva napisao je Benedetto Cotrugli Raguseo (Dubrovnik), 1458. godine. Prvi objavljeni udžbenik na istu temu napisao je fra Luca Pacioli (Venecija) 1494. godine. Vidi: *The Chartered Accountants of Scotland, A History of Accounting and Accounts*, Edinburgh and London, 1905., str. 343-359 i R.H. Parker (Manchester Business School of Economics), *Management Accounting: A Historical Perspective*, Augustus M. Kelley Publishers, New York, str. 127-163.

⁵ *The Economist*, 23. - 29. kolovoza 1997., 13, 60

Ovladavanje managementom⁶ “Igralište” ekonomije⁷

Modul 1

Uvod u opći management

Modul 2

Računovodstvo

Modul 3

Financije

Modul 4

Primijenjena statistika i potpora odlučivanju

Modul 5

Marketing

Modul 6

Organizacijsko ponašanje

Modul 7

Upravljanje ljudskim resursima

Modul 8

Upravljanje ljudima u organizacijama

Modul 9

Proizvodni i operativni management

Modul 10

Informacijski management

Modul 11

Poslovna etika

Modul 12

Međunarodna financijska tržišta

Modul 13

Management u raznim kulturama

Modul 14

Primijenjena mikroekonomska i industrijska analiza

Modul 15

Međunarodna makroekonomija i konkurentnost

Modul 16

Vještine voditelja

Modul 17

Upravljanje promjenama

Modul 18

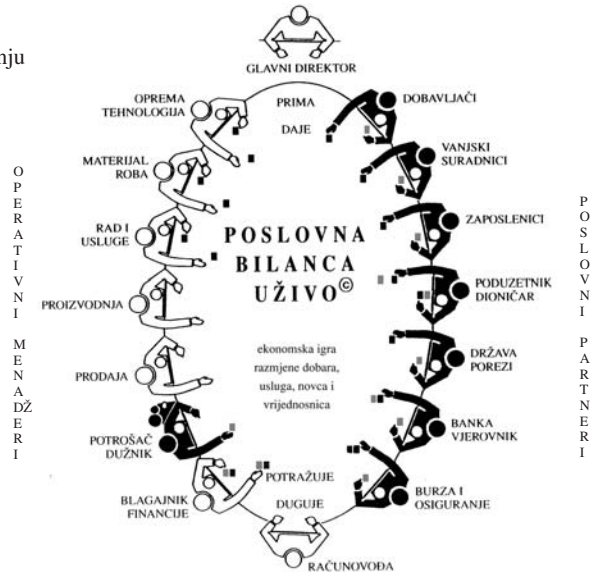
Strateški management i primjena

Modul 19

Društenopolitički kontekst i poslovna sredina

Modul 20

Budućnost općeg managementa



Za očekivati je da će sučeljavanje sadržaja priznatog udžbenika o managementu i koncepta “igrališta” ekonomske igre čitatelju pomoći u bržem razumijevanju suštine triju kombiniranih disciplina.

⁶ Financial Times, Mastering Management, Your single-source guide to becoming a master of management, IMD, London Business School, The Wharton School University of Pennsylvania, FT Pitman Publishing, London, 1997.

⁷ Milan Juranović, Diario y Balance Permanente (1982); Administrative and Economic Process of Enterprise, Juego Economico (Economic Game), The Universal Economic Scenario (1989); The Economy is Everybody’s Life Game, Balance Sheet Live (1997), Library of Congress, U-S Copyright Office, Washington D.C.

6. Mikro/makroekonomija: opća osnovica znanja?

Prema *The Economist*, Samuelsonov *Economics* je knjiga koja "postavlja standarde struke".⁸ U prvom izdanju (1948. godine) autor nije koristio pojam makroekonomija, iako je "knjiga odražavala potrebu za aktivnim djelovanjem vlade i skepticizam o uspjesima tržišta"⁹.

S druge strane, Milton Spencer razlikuje dvije razine ekonomske znanosti, te kaže da se "mikroekonomija bavi određenim dijelovima"¹⁰ (domaćinstva, firme i industrija), dok se "makroekonomija bavi ekonomijom kao cjelinom, ili s njezinim većim segmentima"¹¹.

Ipak, i sam autor daje pomirljivu izjavu: "Mikroekonomija nastoji objasniti drveće, dok makroekonomija nastoji objasniti šumu. I žmikro' i žmakro' ekonomija bave se stvaranjem teorija o ekonomskom ponašanju i formuliranjem politika koje imaju za cilj poboljšanje učinka gospodarstva. Te su aktivnosti srž ekonomije"¹².

U zadnje vrijeme "mikro-makro" izjednačavanje je još izravnije. To je tvrdnja izrečena u naslovnom članku *The Visible Hand*: "Kad predsjednici i premijeri govore o dobivanju bitke u globalnoj konkurenciji, o onome što je potrebno Americi, Britaniji ili Njemačkoj, oni govore kao manageri poduzeća koja imaju svoje vlastite ciljeve. Shvaćanje da se klatno okreće od prevelikog oslanjanja na tržišta prema razumnijem shvaćanju uloge vlade, samo pokazuje koiko je duboko uvriježena ideja o državi kao poduzeću (*enterprise-state*)"¹³.

Pred nekoliko godina, Sveučilište Arizone uključilo je u svoj *University Affiliations Program* članak autora ovog referata sa sljedećom definicijom: "Ekonomija u najširem smislu riječi - bilo da se radi o poduzećima ili nacionalnoj ekonomiji - može se prikazati kao grupu djelatnika okupljenih oko konferencijskog stola. Oni su poredani po 'funkcionalnom' kriteriju kako bi odigrali svoje administrativne, ekonomske i financijske uloge poznate u stvarnom svijetu"¹⁴.

Sve u svemu, znanost bi morala biti u stanju stvoriti opću mikro-makro osnovicu znanja za ekonomiju, management, računovodstvo i ostale društvene znanosti. Više o ovom prijedlogu na sljedećim stranicama.

7. Ekonomija treba management

"Adam Smith, čija je knjiga "The Wealth of Nations" (1776) - Bogatstvo nacija - jedno od prvih djela o modernoj ekonomskoj znanosti odnosno političkoj ekonomiji,

⁸ *The Economist*, 23. - 29. kolovoza 1997., str. 13,60.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Milton H. Spencer, *Contemporary Economics*, Seventh edition, Worth Publishers Inc., 1990., str. 3.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *The Economist*, 20. -26. rujna 1997., str. 56.

¹⁴ Milan R. Juranović, *Management and Economy of Enterprise - A Universal Knowledge Base to Promote Socio-economic Development Worldwibe*, U.S. Information Agency, 1992 *University Affiliations Program*, Tucson, Arizona, 13. veljače 1992.

bio je oduševljen spoznajom određenog reda u ekonomskom sustavu. Smith je proglasio načelo žnevidljive ruke'; svaki pojedinac, u stremljenju samo ka svom sebičnom osobnom dobru, kao da je vođen nevidljivom rukom, da postigne ono što je najbolje za sve. (...) Ali kad bolje razmislimo, i nakon dva stoljeća iskustava, moramo priznati da postoje neka stvarna ograničenja glede ove doktrine."¹⁵

The Economist dodaje najnovija razmišljanja i činjenice o pitanjima kao što su: budućnost države - demokracija - porezno opterećenje - zadovoljenje pučanstva - globalizacija tržišta, i konačno - ideal "svijeta bez sukoba".¹⁶ Der Spiegel se istovremeno bavi traženjem rješenja za suštinske društvene probleme kao što su: nezaposlenost - povećani jaz između bogatih i siromašnih - opasnost društvenog sloma - održivost demokracije.¹⁷

8. Ekonomija treba duh

Ivan Pavao II, neupitni moralni vođa svijeta, baca duhovno svjetlo na čitav ovaj problem kad kaže:¹⁸

Dužnost je države osigurati obranu i zaštitu javnih dobara koja su prirodno okružje i ljudsko okružje, a čije sačuvanje se ne može postići samo tržišnim mehanizmima.

Kao što je u vrijeme ranog kapitalizma država imala zadaću braniti temeljna prava na rad, isto tako i s novim kapitalizmom ona mora, kao i društvo u cijelosti, braniti javna dobra koja, među ostalim, predstavljaju okvir unutar kojeg je moguće da svatko legitimno ostvari svoje osobne ciljeve.

Očito, da bi ova razmatranja i postulati imali smisla u stvarnom svijetu, potrebna je akcija vidljivih i odgovornih ruku managementa. U stvari, i sama pojava znanosti administracije i managementa u ovom stoljeću jasno ukazuje da ekonomija ne može biti prepuštena samoj sebi, nego da njome treba upravljati.

9. Obrazac "managementa" u deset ključnih riječi

Kao što je navedeno u 6. poglavlju, opća osnovica znanja potrebna za poboljšanje dobrobiti ljudi izvedena je iz mnoštva udžbenika s područja ekonomije, managementa i računovodstva - te iz logične i svrhovite brige za čitatelje. Namjera je da prikazani obrazac bude: (a) razumljiv na prvi pogled; (b) cjelovit i sveobuhvatan; (c) koristan za sve ljudske aktivnosti; i (d) primjenjiv na svim razinama društvenih organizacija.

Ovakvu cjelinu logičnih misli moguće je pronaći jedino kod samog postanka života, pa se stoga i može lako provjeriti u svakom biološkom i društvenom kontekstu. Zamislimo, za tu svrhu, jednostavnu živu stanicu. Koji koncepti podržavaju njezin razvitak u složenije živo

¹⁵ Paul A. Samuelson, Economics, Tenth edition, McGraw-Hill Book Company, New York, 1976, str. 43.

¹⁶ The Economist, 20. - 26. rujna 1997., Survey of the World Economy, str. 5-56.

¹⁷ Der Spiegel, Nr. 40/29.9.97, Die gespaletene Gesellschaft, str. 86-100.

¹⁸ Lettre Encyclique Centesimus Annus du Souverain Pontif Jean-Paul II, Libreria Editrice Vaticana, Cite du Vatican, 1.5.1991, str.81.

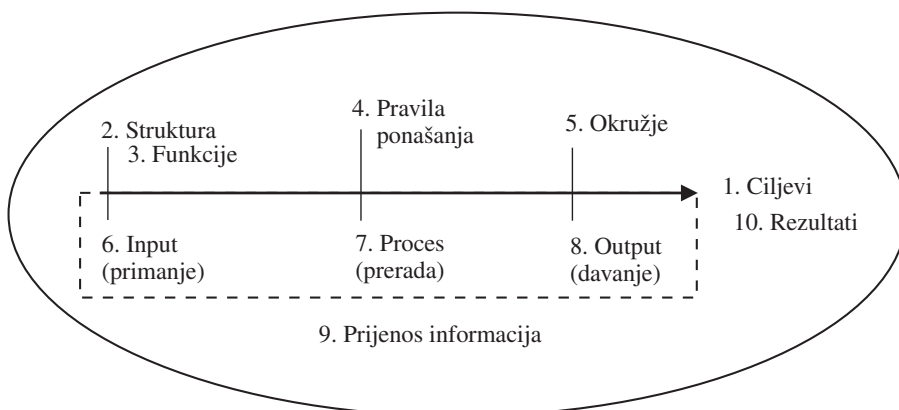
biće? Ako ugrubo skiciramo jedan živi organizam, i duboko razmislimo o životu oko nas i u nama, lako ćemo prepoznati deset glavnih životnih sila u svemu što živi i razvija se:

Arhitektonski parametri živog sistema

1. Životni ciklus započinje ciljevima.
2. Potrebna je struktura resursa za ostvarenje bilo kojeg cilja.
3. Da bi se resursi optimalno koristili, svrstavaju se u organe ili funkcije.
4. Rizik odstupanja od zadanih ciljeva kontrolira se pravilima igre (zakonima).
5. U svemu o čemu je do sada razmišljao, oči arhitekta živog sustava uperene su u okružje, tj. na ostale sustave uokolo. Kad je arhitektura dovršena, život počinje s pet dodatnih misli.

Akcijski parametri živog sistema

6. Svaka struktura, a i svaka od njezinih sastavnica prima *input* resursa bilo izvana ili iz same organizacije.
7. Primljeni resursi podvrgavaju se *procesu* prerade u novi resurs s dodanom vrijednošću.
8. Na kraju svakog pojedinačnog procesa nastaje *output* (novi proizvod).
9. I arhitekturu i aktivnosti sustava stalno prati *informacijski podsustav* (feed-back/feed-forward information system).
10. Konačno, živi sustavi moraju biti u stanju uspoređivati, periodički, planirane *ciljeve* s postignutim *rezultatima* (naravno, ova sposobnost ograničena je na ljudska bića).



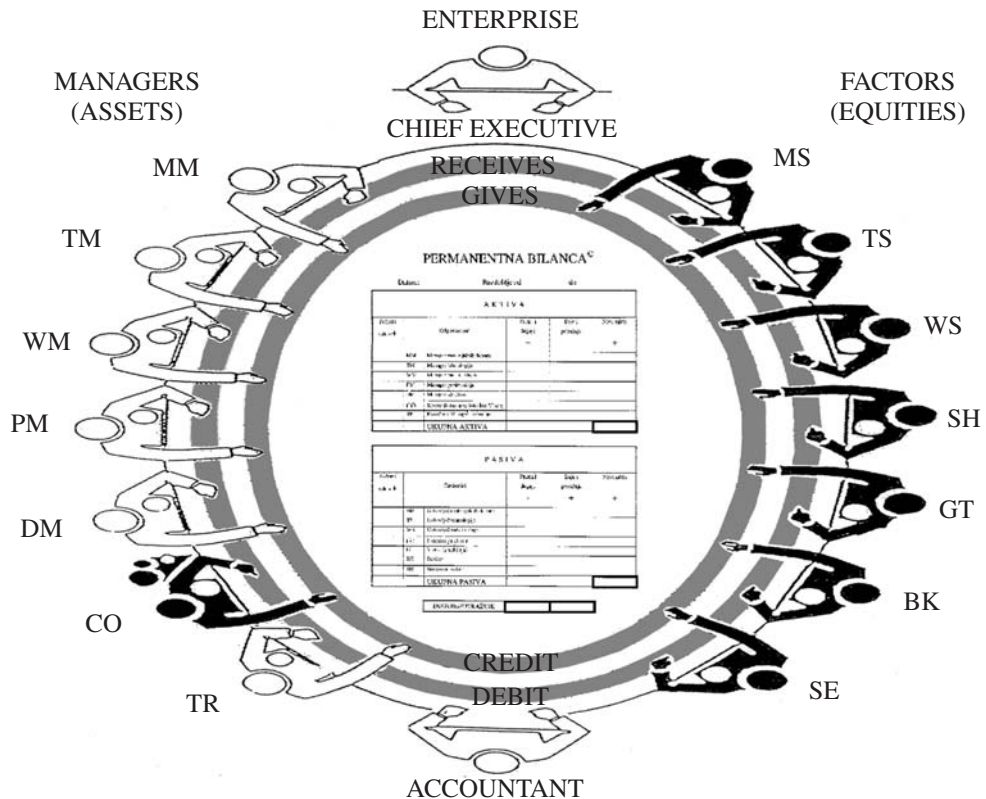
- - - - Informacije

——— Resursi

Pretpostavimo i odmah provjerimo sljedeću viziju živog sustava:¹⁹

10. Ekonomija pod ogledalom permanentne bilance

Sredstva za izračunavanje i tijelo ekonomskog znanja u stalnom su porastu. Međutim, tek treba provesti suštinske promjene u računovodstvenoj teoriji i praksi, da bi se održalo korak s razvojem visokih tehnologija i informacijskim potrebama tržišno orijentiranog managementa. Dolje prikazana permanentna bilanca²⁰ moguć je odgovor na ovaj izazov. Ona predstavlja novi računovodstveni teorem za kompjutersko doba.



- | | |
|--------------------------------------|---|
| MM - Manager materijalnih dobara | Materials Manager |
| TM - Manager tehnologije | Technology Manager |
| WM - Manager rada i usluga | Work Manager |
| PM - Manager proizvodnje | Production Manager |
| DM - Manager dostave | Distribution Manager |
| CO - Korisnik (usluga Lokalne Vlade) | Consumer (of Local Government Services) |
| TR - Rizničar i Manager financija | Treasurer and Finance Manager |
| MS - Dobavljač materijalnih dobara | Material goods Supplier |
| TS - Dobavljač tehnologije | Technology Supplier |
| WS - Dobavljač rada i usluga | Work and services Supplier |
| LC - Lokalni građanin | Local Citizen |
| GT - Vlada | Government |
| BK - Bankar | Banker |
| BR - Burzovni broker | Stock exchange Broker |

²⁰ Milan Juranović, The Universal Economic Scenario, The Permanent Balance Sheet, Balance Sheet Live, Library of Congress, Washington, DC, Copyrights 1989-1997.

Kako se može vidjeti, taj je teorem multiscenarijski odnos. Postoji više od dvije stranke koje istovremeno razmjenjuju određena dobra i usluge. Software permanentne bilance trenutno daje podatke o toku roba i usluga, kao i o saldu svakog računa.²¹

Do sada provedena ispitivanja otkrivaju dodatne prednosti ovog teorema:

- Većina poslovnih i ekonomskih transakcija mogu biti unaprijed šifrirane i programirane.
- Tok dobara i usluga (gotovina, materijali, radna snaga i ostali ekonomski agregati) mogu se unaprijed definirati, šifrirati i na zahtjev dobiti ispisani iz računala.
- Bilanca se može kontinuirano pratiti na ekranu računala. Ukupni iznos “duguje-potražuje” i “aktiva-pasiva” isto tako će se pojaviti na ekranu nakon svake transakcije.
- Teorem permanentne bilance kompatibilan je sa sustavima financijskog i managerskog računovodstva i može biti primijenjen u mikro i makro ekonomskom okružju.

Imajući u vidu sve ove prednosti, sustav permanentne bilance trebao bi postati novim pomagalom za edukaciju u ekonomiji, managementu i računovodstvu, te za učinkovitije vođenje ekonomske igre, a time i djelotvornije lokalne samouprave. Prema tome, postalo bi učinkoviti mehanizam za upravljanje poslovnim, ekonomskim i društvenim procesima i - u širem smislu - vodilo bi nas k poštenjem, učinkovitijem i demokratskijem društvu.

²¹ Npr: Račun dioničara sadrži izvještaj o dobitku koji, naravno, podliježe internoj kontroli svake organizacije prema općeprihvaćenim načelima računovodstva i revizije.

Miroslava - Nina Mišković, načelnik Odjela za lokalnu samoupravu
Ministarstva uprave Republike Hrvatske, Zagreb

KONCEPCIJA I USTROJSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ustavom Republike Hrvatske uspostavljena je posve nova, suvremena i demokratska država, koja se zasniva na novom političkom i gospodarskom sustavu. U odnosu na lokalnu samoupravu, to je značilo napuštanje koncepta dotadašnjeg komunalnog sustava i ustrojavanje lokalne samoprave prema europskim uzorima, pri čemu se pošlo i od povijesnih iskustava na ovim prostorima. Napuštanjem komunalnog sustava napušten je monotipni ustroj lokalne samouprave i uprave, a Ustavom je uvedeno više stupnjeva njenog ustroja - općine i kotari ili gradovi te županija kao oblik uprave i samouprave.

Osnovna načela ustrojstva lokalne samouprave i uprave utvrđena su u VI. poglavlju Ustava Republike Hrvatske u člancima 128. do 131. Članak 128. "građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu," koje pravo obuhvaća pravo odlučivanja prema potrebama i interesima građana na lokalnoj razini, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, o socijalnoj skrbi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi, te zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša.

Kao što je rečeno, Ustav određuje da jedinice lokalne samouprave mogu, u skladu sa zakonom, biti općina, kotar ili grad. Ustrojstvo i djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave uređuje se njihovim statutom u skladu sa zakonom. Građani mogu i neposredno sudjelovati u upravljanju poslovima od lokalnog značaja u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave. Građani, također, imaju pravo osnivati mjesne odbore kao oblike neposrednog sudjelovanja u obavljanju lokalnih poslova u naselju ili dijelu naselja, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

U vrijeme kada je donesen Ustav 1990., a niti 1992. kada je donesen Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (mijenjan u dva navrata 1993.), Republika Hrvatska nije još ratificirala jedan od temeljnih međunarodnih dokumenata usmjerenih prema razvoju i promicanju lokalne samouprave danas, a to je Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Ističemo da to Hrvatska nije tada ni mogla učiniti, jer je to pravo stekla tek kada je postala punopravna članica Vijeća Europe, dakle nakon 6. studenoga 1997.

Međutim, načela i odredbe iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi na kojima se grade i razvijaju instituti lokalne samouprave, Hrvatska je ugradila u svoj Ustav, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi i niz drugih zakona kojima se uređuje područje lokalne

samouprave, pa možemo tvrditi da se koncepcija i ustrojstvo lokalne samouprave temelje na odredbama Europske povelje. Da je to tako vidljivo je i iz činjenice da su danas, nakon ratifikacije Povelje, izvršene 11. listopada 1997., propisi kojima se uređuje lokalna samouprava u cijelosti suglasni s odabranim ratificiranim odredbama Povelje, pa činom ratifikacije za Republiku Hrvatsku nisu nastupile nove obveze koje bi se odnosile na izmjenu već postojećih propisa s tog područja. Slijedom toga, Europska povelja o lokalnoj samoupravi kao mnogostrani međunarodni ugovor, kojeg je Hrvatska ratificirala, ne derogira odredbe hrvatskih propisa koji uređuju lokalnu samoupravu.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, člankom 1., utvrđuju se općina i grad kao jedinice lokalne samouprave te županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave.

Nadalje, istim Zakonom, člankom 6., propisano je da se područje općine, grada i županije, njihov naziv, sjedište i sva pitanja od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica uprave i samouprave, uređuju posebnim zakonom, a to je Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj donijet 1992. godine. Isti Zakon doživio je od 1992. do 1994. godine pet promjena, da bi u veljači 1997. bio donijet novi Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. To pokazuje da je teritorijalna podjela države na jedinice lokalne samouprave uvijek kroz povijest predstavljala, a i danas predstavlja složen problem. To je područje koje je stalno podložno promjenama u zavisnosti od mnogobrojnih čimbenika. Naime, svaka bi jedinica lokalne samouprave, odnosno uprave i samouprave, da bi u najvećoj mogućoj mjeri ostvarila u svakodnevnom življenju ideju lokalne samouprave, trebala obuhvatiti područje koje predstavlja prirodnu, homogenu cjelinu koja će funkcionirati u svojim granicama u odnosu na dosegnuti stupanj gospodarskog razvoja i povijesnu tradiciju unutar cjelokupnog političkog ustroja države. Pri tome je vrlo važno da tako uspostavljena lokalna jedinica može podmirivati svoje potrebe iz svojih lokalnih prihoda. Nabrojani kriteriji optimalni su kriteriji, pa bi pri ustrojavanju jedinica lokalne vlasti, odnosno promjenama teritorijalnog ustrojstva države, trebalo težiti ispunjenju navedenih kriterija.

Navedenim Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj ustrojeno je 20 županija, koje Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi određuju kao jedinice lokalne uprave i samouprave. Grad Zagreb kao glavni grad Republike Hrvatske, posebna je i jedinstvena teritorijalna i upravna jedinica, kojoj se ustrojstvo uređuje Zakonom o gradu Zagrebu.

Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj 120 naseljenih mjesta ima utvrđen status grada, a 416 naseljenih mjesta status općine, a Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi utvrđuju ih kao jedinice lokalne samouprave.

Prema posljednjim obrađenim statističkim podacima iz 1995., od navedenog broja naseljenih mjesta koja imaju status grada 5,33% odnosi se na gradove od 1000 do 5000 stanovnika, 14,67% na gradove od 5000 do 10000 stanovnika, 64% na gradove od 10000 do 50000 stanovnika, 10,67% na gradove od 50000 do 100000 stanovnika, 4% na gradove od 100000 do 500000 stanovnika i 1% na gradove iznad 500000 stanovnika. Analizirajući navedene statističke podatke, vidljivo je da se najveći broj gradova nalazi u grupi od 10000 do 50000 stanovnika, prema zadnjim obrađenim podacima to je 48

gradova, tri grada imaju više od 100000 stanovnika i samo jedan grad, Grad Zagreb, 1000000 stanovnika.

Do donošenja Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, u Hrvatskoj je bila ustrojena 101 općina. Nekadašnja općina bila je mnogo veća i po površini, pa slijedom navedenog i po broju stanovnika (imala je prosječnu površinu od oko 500 km² i prosječno oko 45000 stanovnika), i odgovarala je veličini srednje jedinice lokalne samouprave.

Današnja općina u Republici Hrvatskoj transformirala se u općinu veličine općine kakvu nalazimo u većini europskih zemalja, pa njezina površina iznosi oko 85 km² i ima prosječno oko 5.500 stanovnika. Od navedenog ukupnog broja, 277 općina ili 65,33% odnosi se na male općine, koje imaju od 1000 do 5000 stanovnika, 116 općina ili 27% od ukupnog broja odnosi se na općine koje imaju od 5000 do 10000 stanovnika, a 24 ili 5,66% općina, koje imaju više od 10000 stanovnika.

Ustrojavanje navedenog broja općina ima za cilj ostvarivanje jednog od temeljnih načela lokalne samouprave, tj. ostvarivanje što veće neposrednosti u odlučivanju u poslovima od lokalnog značaja i efikasnosti upravljanja lokalnim poslovima. Zanimanje ove činjenice, glede veličine područja općine kao jedinice lokalne samouprave, imalo bi za posljedicu neostvarivanje ideje lokalne samouprave, koja po prirodi stvari pretpostavlja postojanje manjih zajednica.

U teritorijalnom ustroju Republike Hrvatske općina je najmanja jedinica lokalne samouprave ustrojena na temelju Ustava i zakona. Za istaknuti je da Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi određuje jedan tip općine, bez obzira na njezinu veličinu.

Istim Zakonom utvrđuje se i grad kao jedinica lokalne samouprave.

Da bismo mogli odrediti položaj općine i grada kao jedinica lokalne samouprave, te županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave u ustroju lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj, poći ćemo od definicije općine, grada i županije, kako su one određene Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi. Odredba članka 3. Zakona kaže da je “općina jedinica lokalne samouprave, koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva”.

Nadalje, odredba članka 4. Zakona definira grad kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište tijela županije i predstavlja prirodnu, urbanu gospodarsku i društvenu cjelinu, a samo iznimno u sastav grada mogu biti uključena i prigradska naselja. Osim grada u navedenom smislu, grad je i svako mjesto s više od 10000 stanovnika, a opet iznimno status grada može se dodijeliti i mjestu koje ne zadovoljava navedene uvjete, ako za to postoje primjerice povijesni, gospodarski ili geoprometni razlozi.

Na temelju članka 5. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, županija je određena kao jedinica lokalne uprave i samouprave čije područje se određuje tako da ono bude izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika te da predstavlja prirodnu samoupravnu cjelinu u okviru Republike Hrvatske.

Općina, grad i županija imaju svojstvo pravne osobe, čime im je omogućeno da posjeduju vrijednosti svih vrsta, da ih stiču i njima raspolažu i upravljaju.

Općina, grad i županija samostalne su u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga i podliježu samo nadzoru zakonitosti, koji obavlja Vlada Republike Hrvatske.

Člankom 13. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi uređen je samoupravni djelokrug općine, što obuhvaća: osiguravanje uvjeta za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti, osiguravanje uvjeta za uređenje prostora i urbanističko planiranje, te zaštitu čovjekova okoliša, brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanje komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti, brigu za djecu, obrazovanje i odgoj, javno zdravlje, zdravstvenu zaštitu životinja, zaštitu bilja, socijalnu skrb, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, osnivanje javnih ustanova, upravljanje imovinom i sve druge poslove određene zakonom.

Kao što je navedeno, člankom 13. Zakona određena su područja koja ulaze u samoupravni djelokrug općine kao jedinice lokalne samouprave, a cijelim nizom posebnih odredaba, sadržanim u Zakonu o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, određeni su poslovi, tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno uprave i samouprave te postupak donošenja pojedinog akta.

Člankom 14. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi određeno je da u samoupravni djelokrug grada osim poslova koji su člankom 13. Zakona određeni poslovima iz djelokruga općine, gradovi mogu obavljati i sve druge poslove koji su u neposrednoj svezi s interesom gradske zajednice, pa se stoga općim aktom tj. statutom grada ustrojavaju pravni odjeli ili službe za obavljanje svi tih poslova, ako oni nisu izuzeti posebnim zakonom.

Nadalje, člankom 15. Zakona određene su skupine poslova, koji su utvrđeni kao poslovi županije, a to su poslovi usklađivanja interesa radi ravnomyernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova na području županije, usklađivanje stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj, odnosno usklađivanje uređivanja pitanja od zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela općina i gradova, usklađivanje razvitka i mreže odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i drugih institucija, uređenja i zaštite prostora županije, obavljanje prenijetih poslova koje su općine i gradovi prenijele na županiju, osnivanje javnih ustanova i obavljanje svih drugih poslova koji su od zajedničkog interesa za općine, gradove i županiju kao cjelinu. Pri tome, opet naglašavamo, da je to u toj posljednjoj kategoriji poslova moguće samo onda ako je to u skladu sa zakonom.

Koja tijela vlasti lokalne vlasti upravljaju općinom i gradom kao jedinicama lokalne samouprave, odnosno županijom kao jedinicom lokalne uprave i samouprave? Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi u IV. poglavlju određena su tijela jedinica lokalne samouprave, pa su to predstavnička i tijela koja obavljaju izvršne poslove.

U općini su to općinsko vijeće, općinsko poglavarstvo i općinski načelnik, u gradu su to gradsko vijeće, gradonačelnik i gradsko poglavarstvo, a u županiji su to županijska skupština, župan i županijsko poglavarstvo.

Općinska i gradska vijeća te županijske skupštine utvrđene su kao predstavnička tijela građana. U općinskom i gradskom vijeću, te županijskoj skupštini, građani putem svojih

predstavnik (vijećnik) obavljaju funkcije upravljanja u općini, gradu i županiji. Broj članova općinskog vijeća određuje se statutom općine prema broju stanovnika općine, tako da vijeće može imati najmanje 16, a najviše 32 vijećnika.

Broj članova gradskog vijeća određuje se statutom grada, tako da gradsko vijeće broji najmanje dvadeset, a najviše pedeset vijećnika.

Postupak izbora članova predstavničkih tijela uređen je Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave. Općinski i gradski vijećnici i članovi županijske skupštine biraju se na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, na vrijeme od 4 godine primjenom mješovitog izbornog sustava, većinskog i proporcionalnog, uz primjenu Dhondtove metode.

Zakon određuje da za vijećnika u općinsko vijeće i u gradsko vijeće, odnosno županijsku skupštinu, može biti izabran hrvatski državljanin s navršenih 18 godina života, koji ima prebivalište na području općine i koji je upisan u popis birača u mjestu prebivališta.

Zakonodavac je isključio mogućnost istodobnog članstva u dva ili više predstavničkih tijela, međutim, osobama na koje bi se odnosio inkompatibilitet ostavio je mogućnost kandidiranja s funkcije koja je nespojiva s obnašanjem funkcije općinskog i gradskog vijećnika, odnosno člana županijske skupštine, sve do izbora za vijećnika. Ukoliko osoba po izvršenom izboru za vijećnika ne bi sama odlučila koju će funkciju izabrati, takovoj osobi prestaje mandat po sili zakona danom prihvaćanja ili imenovanja na dužnost koja je nespojiva s obnašanjem dužnosti vijećnika. Ukoliko bi mandat vijećnika prestao zbog bilo kojeg razloga koje je zakonodavac predvidio kao razloge za prestanak mandata, ne postoji mogućnost da vijećnik po prestanku okolnosti koje su uvjetovale prestanak mandata, ponovno započne obavljanje dužnosti vijećnika. U tom slučaju vijećnika će zamijeniti njegov zamjenik na način kako je to određeno zakonom, u ovisnosti je li on izabran s kandidatske liste ili u izbornoj jedinici.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi propisuje da je funkcija općinskih i gradskih vijećnika odnosno članova županijske skupštine počasna, da vijećnici nisu opozivi i nemaju obvezujući mandat. Za svoj rad vijećnici imaju pravo na naknadu troškova. Njihova prava i dužnosti određuju se statutom i poslovníkom općine, grada, odnosno županije.

Sjednicama općinskog i gradskog vijeća, odnosno županijske skupštine predsjedava predsjednik koji i zastupa navedena predstavnička tijela. U odsutnosti predsjednika predstavničkim tijelom predsjedava jedan od dva potpredsjednika.

Zakonom se određuje da predstavnička tijela općine, grada, odnosno županije donose odluke većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina vijećnika. Za donošenje određenih odluka propisana je nazočnost većine svih izabranih članova predstavničkog tijela. To su odluke koje se odnose na izbor i razrješenje nositelja izvršne vlasti u jedinici lokalne samouprave, odnosno uprave i samouprave, na izbor i razrješenje poglavarstva, na donošenje proračuna, na donošenje statuta te na odlučivanje o povjerenju općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, ili poglavarstvu u cjelini. Poslovníkom predstavničkog tijela mogu se odrediti druga pitanja o kojima se odlučuje natpolovičnom većinom svih izabranih članova.

Općinsko i gradsko vijeće te županijska skupština, kao predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica uprave i samouprave, donose Statut, kojim

uređuju ustrojstvo i djelokrug općinskih gradskih i županijskih tijela uprave u skladu sa zakonom, te donose poslovnik o radu svojih predstavničkih tijela. Nadalje, donose odluke i druge opće akte kojima uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga, u skladu sa zakonom i svojim statutima.

Općinsko vijeće bira općinskog načelnika, njegovog zamjenika, bira i razriješava općinsko poglavarstvo, odlučuje o pitanju povjerenja općinskom načelniku, članovima poglavarstva i poglavarstvu u cjelini, te imenuje i razriješava druge osobe. Općinsko vijeće svojom odlukom uređuje ustrojstvo i djelokrug općinskih upravnih odjela, u kojima se obavljaju poslovi iz samoupravnog djelokruga, kao i poslovi državne uprave prenijeti na općinu. U općinama koje imaju manje od 8000 tisuća stanovnika osniva se jedinstveni upravni odjel, ako zakonom nije drugačije određeno. Upravnim odjelima upravljaju pročelnici. Na taj način osigurava se ustrojstvena samostalnost u općini kao jedinici lokalne samouprave.

Tijela koja obavljaju izvršne poslove u općini su općinski načelnik kao nositelj izvršne vlasti i općinsko poglavarstvo, koje obavlja izvršne poslove lokalne samouprave i poslove državne uprave povjerene zakonom.

Općinski načelnik zastupa općinu i odgovoran je za obavljanje poslova državne uprave prenijetih u djelokrug tijela općine ovlaštenim tijelima državne uprave. Općinski načelnik brine se o zakonitosti rada općinskog vijeća i zakonitosti općih akata koje donosi općinsko vijeće u samoupravnom djelokrugu, pa ima pravo zadržati od izvršenja opći akt, ako bi njime bio povrijeđen zakon ili drugi propis, a u slučaju da ga općinsko vijeće u zakonom određenom roku ne uskladi sa zakonom, općinski načelnik dužan je o tome izvijestiti nadležno tijelo državne uprave.

Općinsko poglavarstvo čine općinski načelnik, koji je po položaju predsjednik poglavarstva. Broj članova općinskog poglavarstva određuje je statutom u skladu sa zakonom, pa on u općini ne može biti manji od 5 niti veći od 11 članova. Djelokrug općinskog poglavarstva određen je člankom 40. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, koji propisuje da općinsko poglavarstvo priprema prijedloge općih akata izvršava ili osigurava izvršavanje poslova iz samoupravnog djelokruga općine i nadzire provođenje općih akata koje donosi općinsko vijeće, usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova lokalne samouprave, odnosno poslova državne uprave koji se obavljaju u jedinicama lokalne samouprave, nadzire njihov rad i obavlja druge poslove utvrđene statutom u skladu sa zakonom.

Određbe Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi koje se odnose na ustroj tijela općine, na djelokrug predstavničkog tijela općine i na djelokrug tijela koja obavljaju izvršne poslove u općini, na isti se način odnose na grad kao jedinicu lokalne samouprave. Razlika postoji u odnosu na zakonom utvrđenu mogućnost da se u gradu mogu obavljati i svi oni poslovi koji su po prirodi stvari od interesa za gradsku zajednicu, jasno, ukoliko nisu zakonom izuzeti iz nadležnosti. Daljnja se razlika odnosi na broj vijećnika u gradskom vijeću i na broj članova poglavarstva, pa gradsko vijeće broji od dvadeset do pedeset vijećnika, a gradsko poglavarstvo od sedam do trinaest članova.

Djelokrug županijske skupštine već je bio predmet razmatranja u ovom tekstu. U pogledu djelokruga županijskog poglavarstva ističemo da je on utvrđen već spomenutim

člankom 40. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi. Stoga ćemo se kratko osvrnuti samo na izbor i djelokrug župana kao nositelja izvršne vlasti u županiji.

Na temelju članka 31. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, župana bira županijska skupština većinom glasova svih izabраних članova. Po izvršenom izboru odluka se u roku od dvadeset četiri sata dostavlja Vladi Republike Hrvatske, koja ju s prijedlogom za potvrdu ili odbijanje potvrđivanja izbora župana u roku od osam dana prosljeđuje predsjedniku Republike. Predsjednik Republike donijet će u roku od četrnaest dana odluku kojom će potvrditi ili odbiti potvrditi izabranog župana. Ukoliko predsjednik Republike ne bi potvrdio odluku županijske skupštine o izboru župana, identičan postupak izbora mora se ponoviti na temelju članka 33. Zakona, u roku od četrnaest dana. Ako županijska skupština u roku od četrnaest dana ne bi izabrala drugog župana, ili Predsjednik Republike ne bi ponovno potvrdio odluku o izboru župana, tada je on ovlašten imenovati župana.

Župan je nositelj izvršne vlasti u županiji; on je na temelju članka 55. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi odgovoran za obavljanje poslova državne uprave na području županije ovlaštenim tijelima državne uprave. U obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga županije on vrši nadzor nad zakonitošću rada županijske skupštine i nad zakonitošću općih akata koje ona donosi. Također obavlja i druge poslove utvrđene statutom, u skladu sa zakonom. Po položaju župan je predsjednik županijskog poglavarstva, čija se nadležnost ne razlikuje od nadležnosti općinskog, odnosno gradskog poglavarstva.

Osim opisanog sudjelovanja građana u lokalnoj vlasti putem svojih izabраних predstavnika, građani mogu i neposredno odlučivati o pojedinim pitanjima koja se odnose isključivo na poslove od svakodnevnog utjecaja na život i rad građana, pa to čine putem lokalnog referenduma i mjesnog zbora građana, a u gradovima i putem gradskih kotara kao posebnih oblika mjesne samouprave. Kako je to uređeno člankom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi na prijedlog ovlaštenih predlagatelja, važno je naglasiti da je to i jedna petina mjesnih odbora s područja općine ili grada, općinsko, odnosno gradsko vijeće raspisat će referendum u skladu s odredbama zakona i statuta o pitanjima kao što su: promjena statuta općina, odnosno grada, o prijedlogu općeg akta, ili o drugom pitanju iz djelokruga općine, odnosno grada. Odluke donesene na referendumu obvezuju predstavničko tijelo koje ga je donijelo.

U poglavlju V. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi uređeno je osnivanje mjesnih odbora, uvjeti koje treba ispuniti da bi mjesni odbor bio osnovan, tijela mjesnog odbora, te nadzor nad radom mjesnih odbora.

Statutom grada ili općine može se mjesnom odboru povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada, koji su od neposrednog interesa za područje mjesnog odbora.

Mjesni odbor osniva se na zboru građana na kojem je nazočno najmanje 10% birača upisanih u popis birača na području za koje se osniva mjesni odbor. Tijela mjesnog odbora su predsjednik mjesnog odbora i vijeće mjesnog odbora. Mandat članova mjesnog odbora traje četiri godine. Predsjednik mjesnog odbora za svoj rad odgovoran je vijeću mjesnog odbora i općinskom načelniku u općini, a gradonačelniku u gradu. Nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora obavlja poglavarstvo jedinice lokalne samouprave. Statutom općine, odnosno grada, u skladu sa zakonom, uredit će se postupak

osnivanja, djelokrug i ovlasti tijela mjesnog odbora, način izbora i opoziva tijela mjesne samouprave, program rada i način financiranja njihove djelatnosti.

Gradski kotari kao oblici mjesne samouprave osnivaju se za područje koje predstavlja gradsku gospodarsku i društvenu cjelinu, a djelokrug i ovlasti njihovih tijela uređuju se shodno odredbama statuta grada u skladu sa zakonom.

I na kraju što reći o nadzoru i zaštiti lokalne samouprave?

Jedinice lokalne samouprave, odnosno uprave i samouprave samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom i ovim Zakonom i kako smo već rekli podliježu samo nadzoru zakonitosti rada, koji obavlja Vlada Republike Hrvatske.

Člankom 79. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi člankom 79. predviđen je nadzor nad zakonitošću rada predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave i nadzor nad općim aktima koje donosi predstavničko tijelo, a obavljaju ga tijela državne uprave svako u svom djelokrugu.

Taj postupak teče na sljedeći način. Općinski načelnik, odnosno gradonačelnik, dužni su u roku od osam dana dostaviti županu opće akte koje donosi predstavničko tijelo općine, odnosno grada. Ukoliko župan ustanovi da su opći akti koji su mu dostavljeni u suprotnosti s ustavom ili zakonom, dužan je o tome izvijestiti nadležno tijelo državne uprave. Ako nadležno tijelo državne uprave ocijeni da je opći akt kojeg je donijelo predstavničko tijelo u suprotnosti s ustavom ili zakonom, obustavit će od izvršenja opći akt i predložiti Vladi Republike Hrvatske pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske za ocjenu ustavnosti osporenog općeg akta. Ako Vlada ne pokrene postupak za ocjenu ustavnosti osporenog općeg akta u roku od 30 dana od dana obustave izvršenja općeg akta, prestaje obustava izvršenja općeg akta.

Članak 81. stavak 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi propisao je ovlast Vlade Republike Hrvatske, da na prijedlog Ministarstva uprave, kao nadležnog tijela državne uprave za sustav državne uprave i lokalne samouprave, raspusti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno uprave i samouprave u Zakonom propisanim slučajevima. To se može zbiti u slučajevima kada predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno uprave i samouprave, učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu, ili zbog učestalih težih povreda zakona i drugih propisa, kada se ne izabere općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan u roku od 90 dana od konstituiranja predstavničkog tijela, kada se u roku određenim zakonom ne donese statut, kada se ne donese u roku određenom ovim Zakonom godišnji proračun, te konačno kada predstavničko tijelo donese odluku kojom ugrožava suverenost i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske. U navedenim slučajevima predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela može u roku od 48 sati podnijeti tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji će o tužbi odlučiti u roku sedam dana. Najviša tijela jedinica lokalne samouprave, odnosno uprave i samouprave imaju pravo na temelju članka 13. Zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjevom pokrenuti ustavnosudski postupak u stvarima iz ustrojstva lokalne samouprave i uprave, što znači pravo dobiti meritornu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske o osporenom aktu.

Mr. sc. Davor Brunčić

tajnik Osječko-baranjske županije, Osijek

ELEMENTI OSPOSOBLJENOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA UPRAVLJANJE RAZVOJEM

1. Pristup

“Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se **pravo i mogućnost** lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova” - određenje je članka 3. stavak 1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi¹. Dakle, naglasak se jednakovrijedno postavlja kako na pravo tako i na sposobnost² lokalnih zajednica da upravljaju javnim poslovima na lokalnoj razini.

Do odgovora na pitanje koliko prvom zahtjevu (osiguravanju prava) odgovara Republika Hrvatska moguće je doći kroz analizu njezina zakonodavstva, odnosno analizom normativno izgrađenog modela. O tom modelu tijekom savjetovanja izlagali su drugi sudionici. Stoga su predmet ovog izlaganja elementi koji omogućavaju dosizanje odgovora na drugo pitanje - u kojoj mjeri možemo govoriti o zbiljskoj sposobnosti jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj da upravljaju sobom i vlastitim razvitkom.

Naime, svaki projekt prolazi fazu oblikovanja, implementacije, evaluacije i reorganizacije. Isto načelo potrebno je primijeniti i u odnosu na “praktične političke eksperimente pri organiziranju upravljanja ljudskim društvima” kako na to upozorava Vincent Ostrom³. U tome leži potreba i smisao valorizacije primijenjenih društvenih rješenja. No, postavlja se pitanje: Koje elemente pri tome sagledavati?

Budući da je predmet analize normativni model, ovdje treba imati na umu da je propisima izgrađeni model apstraktan, da ima programatsku funkciju anticipacije stvarnosti. No, pri tome moramo biti svjesni temeljnog problema istraživanja: tek analiza stvarno uspostavljenih odnosa uklanja zastor formalne ustavne fasade koji prikriva stvarnost. Stoga je analiza normativnog modela tek početni korak institucionalne

¹ Prema Zakonu o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, “Narodne novine” - Međunarodni ugovori, broj 14/97.

² U izvornom tekstu na engleskom jeziku u Europskoj povelji se rabi riječ “ability”. Držimo da je pravilniji i smislu primjereniji prijevod “sposobnost”, nego li je u hrvatskom prijevodu korištena riječ “mogućnost” (eng. possibility).

³ Vincent Ostrom, Politička teorija složene republike, Informator, Zagreb, 1989., str. V.

analize. Radi utvrđenja stvarnog stanja nužno je izvršiti uspoređivanje normativnog modela s realiziranim i temeljem toga donositi zaključke. Nužno je, dakle, staviti u odnos apstraktnost, hipotetičnost, simplificiranost i statičnost propisa s jedne i konkretnost, faktičnost, kompleksnost i dinamičnost života, s druge strane, radi ocjene u kojoj su mjeri stvarni procesi unutar sustava i općenito njegovo funkcioniranje sukladni normativnim postavkama. Misli o stvarnosti samo kroz normativno određenje nije samo pogrešno zaključivanje već i ozbiljna smetnja uočavanju stvarnih mogućnosti realizacije htijenja u postojećim uvjetima. U tom pogledu treba imati na umu da, kako to kaže E. Pusić⁴, “svaka temeljna teoretska koncepcija o organizaciji društva mora u prvom redu uspješno položiti ispit prakse. Svaka je pojedinačna mjera tim više neizbježno eksperimentalna, vrijedi pod uvjetom da daje rezultate, vrijedi dok ne pronađemo nešto boljeg.”

Novo državno-pravno i političko ustrojstvo uspostavljeno nakon prvih višestranačkih izbora održanih poslije II. svjetskog rata na području Hrvatske 1990. godine, zahtijevalo je i izgradnju novog, tome primjerenog sustava lokalne samouprave. Njemu je (do 1993. godine) prethodio koncept općine izgrađen na marksističkoj (komunističkoj) teoriji komune. Općina je integrirala i izvršavala i poslove državne uprave i poslove lokalne samouprave. U okviru svoje nadležnosti razvijala je značajnu normativnu aktivnost (donošenjem općinskih propisa), izvršnu (upravnu) i sudbenu djelatnost. Napuštanje državnog i društvenog ustrojstva jednostranačkog komunističkog sustava u Hrvatskoj obuhvatilo je i dokidanje takovog koncepta općine.

Novi koncept lokalne samouprave u Hrvatskoj obuhvatio je općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave, a županije kao jedinice uprave i lokalne samouprave. Zakonom je izražen koncept prema kojem grad i općina obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga (izvorna nadležnost) a poslove državne uprave samo kada je to na njih preneseno zakonom (prenesena nadležnost). Županija, pak, prvenstveno obavlja poslove državne uprave (u djelokrugu utvrđenom zakonom) pored poslova iz samoupravnog djelokruga. Grad i općina su utvrđeni kao najniža jedinica lokalne samouprave, a županija najniža jedinica lokalne uprave (državne uprave na lokalnoj razini). Kao oblik lokalne samouprave, županija je jedinica u kojoj se objedinjavaju djelatnosti i u odnosu prema državi artikuliraju temeljni samoupravni interesi općina i gradova. Prema tome, s jedne strane županija je jedinica lokalne samouprave u kojoj se izražavaju zajednički interesi općina s njenog područja, a s druge strane županija je zamišljena kao središte obavljanja poslova državne uprave.

Županija predstavlja odgovor na traganja za intermedijalnim stupnjem upravno-teritorijalnog organiziranja Hrvatske koja imaju svoju povijest i značenja. No, njezinim ustanovljenjem nisu otklonjene sve dvojbe glede oblikovanja srednjeg stupnja upravnog ustrojstva Republike Hrvatske. Županija je jedinica lokalne uprave i samouprave, dakle, susretište i simbioza državnog i lokalnog na istoj ravni. Ova dvojna narav županije kamen je spoticanja, te uzrok i okvir različitog, pa i oprečnog, shvaćanja njene suštine kao i ponekad proturječnog instrumentarija kojim se ona treba realizirati. A te

⁴ E.Pusić u Predgovoru knjizi B.Babac, Samoupravno odlučivanje i birokratska struktura, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1986.

opreke nisu samo semantičke naravi. Iza njih su najčešće različita interesna polazišta (općina i gradova s jedne, županije s druge i države s treće strane).

Realni obris tako postavljenog normativnog modela u Republici Hrvatskoj⁵ čini 416 općina, 121 grad, 20 županija i Grad Zagreb. Statistički sagledavajući ovaj model na primjeru jedne od najvećih županija - Osječko-baranjske koja, prema Zakonu, ima 33 općine i 7 gradova u svom sklopu, možemo kazati da se jedinice lokalne samouprave prostiru na površini od 3,5 do 34 km² (u prosjeku na 9,674 km²) a da, prema popisu stanovništva iz 1991. godine izuzimajući gradove općine imaju prosječno 4.300 stanovnika (u rasponu od 1.400 do 11.500). Istodobno ove jedinice imaju ista prava i obveze (nadležnosti), ali ne i mogućnosti njihove realizacije.

S ciljem ocjene razvojnih potencijala jedinica lokalne samouprave na području Osječko-baranjske županije provedena je faktorska analiza statističkih pokazatelja gospodarske i društvene organizacije svake pojedine jedinice (površina, stanovništva, gospodarske organizacije, financijskog kapaciteta te razvijenosti komunalnog i društvenog standarda). Analiza je ukazala i dokazala različitost fizičke strukture na kojoj se temelji istovrsnost (i istovjetnost) organizacije jedinica lokalne samouprave te upozorila na neodrživost monotipne regulacije formalno politipskog modela lokalne samouprave. Na taj problem ukazuje i naknadna analiza drugih aspekata osposobljenosti jedinica lokalne samouprave za upravljanje razvitkom.

U tom kontekstu, u razmatranju sposobnosti lokalnih zajednica da upravljaju razvitkom ne možemo zaobići razmatranje o **pretpostavkama osnivanja jedinica lokalne samouprave** odnosno kriterijima određivanja granica njihova područja. No, to zbog značenja ovog pitanja i širine potrebne eksplicacije ovdje nije moguće učiniti. Ali ipak, treba upozoriti da bi svaka jedinica lokalne samouprave morala odgovoriti i jednom temeljnom kriteriju, a to je da ima svojstvo prirodne samoupravne cjeline. Dakle, područje mora imati takove prirodne karakteristike koje ga zaokružuju u cjelinu i to takovu cjelinu u kojem postoje elementi lokalne zajednice, elementi upućenosti stanovništva na zajednički život i rješavanje zajedničkih problema, tradicija zajedničkog odlučivanja i resursi koji to omogućavaju. Njenom osnovom treba biti interesna orijentacija ka zajedništvu i identifikacija područja određena primjenom kriterija interesa. Na taj način, ovaj čimbenik nije samo komplementaran ostalima već je integrativan, budući u sebi sjedinjava ostale. To ujedno upućuje i na veličinu takove cjeline - ona ne smije biti prevelika, već dovoljno mala da omogućava prakticiranje mehanizama samouprave i dovoljno velika da pruža mogućnosti materijalizacije rezultata samouprave. Dakako, uvijek promatrajući u okvirima državno-pravnog ustrojstva Republike Hrvatske. Ocjena ispunjavanja ovog uvjeta oblikovanja područja zaista je arbitrarne prirode.

Koliko se, primjenom ovih kriterija, postojećih jedinica lokalne samouprave na području Hrvatske može održati? To je pitanje. No istodobno je činjenica da je broj tih jedinica 1997. godine značajno uvećan upravo temeljem inicijativa užih lokalnih zajednica. Stvar je posebno proučavanja pitanje uzroka ali i posljedica ovakovih zahvata. Rezultati njihova funkcioniranja kazuju: što je jedinica bliža građanima oni je više osjećaju kao svoju, te se neposredne inicijative lakše realiziraju. Zabilježen je pozitivan

⁵ Prema Zakonu o području županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj "Narodne novine" broj 10/97.

pomak u pokretanju inicijativa građana i angažmanu lokalne zajednice na vlastitom razvitku. Ali je isto tako činjenica da su tome prepreka niz ograničenja prije svega materijalne ali i stručne naravi.

No, istodobno treba podsjetiti i na činjenicu da prigodom izglasavanja novog Zakona o područjima, prijedlog Vlade da se u Zakon ugradi evaluacijsko razdoblje nakon kojega treba ukidati jedinice koje se nisu u stanju održati, Sabor nije prihvatio.

2. Osposobljenost za upravljanje sustavom i njegovim razvitkom

U pristupu problematici osposobljenosti za upravljanje lokalnom zajednicom (sustavom) i njezinim razvitkom, valja podsjetiti na određenje koje upravljanjem opisuje kao kontinuirani proces planiranja, organiziranja, usmjeravanja, nadziranja i ocjenjivanja djelovanja kojima se smjera trajno postizati određene ciljeve. Upravljanje je proces povezivanja i integracije dijelova u cjelinu s ciljem uspostavljanja i održanja ravnoteže sustava. Upravljanje kao i svaka djelatnost ima svoju tehnologiju. Kao rezultat nastojanja da se identificiraju, unificiraju i prošire znanstvene spoznaje koje pridonose razumijevanju i praksi upravljanja, nastala je “upravljačka znanost” (*management science*).

Primjenjujući ova opća određenja na razinu lokalne samouprave, valja istaći da polazna osnova izgradnje svakog društvenog sustava moraju biti *potrebe ljudi* koji čine određenu društvenu zajednicu. Cilj sustava jeste optimalno zadovoljenje tih potreba, što pred njega postavlja zadatak iznalaženja metoda spoznavanja tih potreba i načina njihovog zadovoljavanja. Interes građana je da, bez obzira na političko ustrojstvo, sustav zadovoljavanja njihovih interesa i potreba što bolje funkcionira. Pri tome su politički interesi tek dio ukupnosti njihovih interesa. Iz toga slijedi da je bez obzira na karakter društvenog i političkog sustava lokalna jedinica dužna organizirati zadovoljenje interesa i potreba svih građana na svom području.

Kako to učiniti u funkciji materijalnog i duhovnog razvitka te zajednice? Stoga se u novom svjetlu i pred sustav lokalne samouprave, postavljaju stara pitanja koja uvijek iznova očekuju odgovor:

- kako osigurati razvitak društvene zajednice i uspješnost njenog funkcioniranja?
- kako tim razvitkom što potpunije zadovoljiti interese i potrebe građana koji čine tu zajednicu?
- kako uz djelotvornost osigurati da se razvitak odvija na human i demokratski način?

Odgovoriti toj zadaći može samo lokalna zajednica koja je osposobljena za upravljanje vlastitim razvitkom. Koji su elementi te osposobljenosti? Ovdje ćemo ukazati samo na (po mišljenju autora) ključne. A to su:

1. Materijalna osposobljenost
2. Organizacijska osposobljenost
3. Osposobljenost ljudskih resursa
4. Informacijska osposobljenost.

2.1. Materijalna osposobljenost

Materijalna osposobljenost bitna je pretpostavka materijalizacije utvrđenih programa djelovanja. Ona slijedi iz raspoloživih materijalnih resursa. U tom kontekstu osobito značenje ima financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave kao izvorište zadovoljavanja njezinih materijalnih potreba. On je određujući faktor realnosti modela lokalne samouprave u cjelini. Hrvatska povijesna i svjetska iskustva u oblikovanju lokalnih i širih teritorijalnih jedinica ukazuju da je on jedna od determinirajućih pretpostavki relativne stabilnosti jedinice kao društvenog sustava. U teoriji ali i u praksi on se ukazuje i kriterijem definiranja granica pojedine jedinice⁶.

Problematika financijskih sredstava i financijske autonomije lokalnih vlasti značajno je istaknuta i u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Ovdje se naglašava da lokalne vlasti trebaju, u okvirima općedržavne ekonomske politike, imati pravo na dovoljna vlastita financijska sredstva kojima mogu slobodno raspolagati unutar svojih ovlasti. Ta sredstva trebaju odgovarati opsegu njihovih zadataka određenih ustavom i zakonom. Financijski izvori na kojima se temelje sredstva lokalnih vlasti trebaju biti dovoljno raznovrsni i ekspanzivne prirode, tako da mogu, kada je to praktički moguće, držati korak sa stvarnim porastom troškova ispunjavanja njihovih zadataka.⁷

Financijski kapacitet jedinice lokalne samouprave ima dvojako značenje: *Prvo*, o njemu ovisi faktična mogućnost zadovoljavanja potreba stanovnika koji žive na području te jedinice, kojima je pravni sustav dodijelio karakter javnih potreba čije se zadovoljavanje financira iz društvenih izvora (a o zadovoljavanju ovih potreba ovisi i zadovoljstvo stanovništva). *Drugo*, financijski kapacitet dostatan za podmirenje javnih potreba pretpostavka je stvarne mogućnosti vođenja samostalne politike, odnosno financijska autonomija mjerilo je stupnja ostvarenja lokalne samouprave. U tom smislu financijski kapacitet dobija svoj politički izražaj i identificira se s političkim interesom usmjerenim povećanju stupnja autonomnosti lokalnog sustava. Važno je istaći da je ova determinanta upravno proporcionalna kohezivnosti sustava - s njenim porastom jača čvrstoća i stabilnost sustava.

Koliki je utjecaj ovog faktora na oblikovanje sustava lokalne samouprave kazuju i podaci o trendu povećavanja veličine jedinica lokalne samouprave (reorganizacijom postojećeg sustava) u najrazvijenijim zemljama svijeta iz razloga financijske nemogućnosti postojećih jedinica da zadovolje sve razvijenije javne potrebe stanovništva, odnosno njihovog nedovoljnog financijskog kapaciteta.⁸

⁶ Tako npr. E. Pusić ističe da lokalna jedinica upravljanja mora pružati dovoljnu ekonomsku bazu za financiranje integriranih upravnih i drugih javnih službi, te upozorava na primjenu matematičkog pravila po kome najmanji zajednički nazivnik ovisi o tome koliko stoji najskuplja od svih integriranih službi, odnosno koliko je sredstava potrebno za financiranje ukupne sume djelatnosti (prema: E.Pusić, Upravni sistemi I, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985., str.330.). H.F.Alderfer među faktore koji određuju veličinu lokalne zajednice ubraja i sposobnost efikasnog obavljanja funkcija i raspolaganje nužnim izvorima prihoda za njihovo financiranje (prema: H.F.Alderfer, American Local Government and Administration, New York, 1956, str.14.).

⁷ Članak 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi

Do odgovora na pitanje - koliki je financijski kapacitet jedinici lokalne samouprave potreban da bi izvršila sve svoje zakonom utvrđene obveze, odnosno izvršila svoju funkciju, metodološki je potrebno doći identifikacijom tih obveza i procjenom troškova koje njihovo izvršenje zahtijeva. Odgovor na pitanje - koliki je stvarni financijski kapacitet jedinice, slijedi iz identifikacije i analize mogućih izvora prihoda i procjene njihove izdašnosti. Uspoređujući potreban (poželjan) i stvarni financijski kapacitet doći ćemo do odgovora na pitanje - da li je jedinica lokalne samouprave u stanju izvršiti sve svoje zakonom utvrđene obveze, odnosno, da li je koncept ustrojstva lokalne samouprave financijski realan.

Analiza izdašnosti prihoda i njihovog odnosa s financijskim obvezama koje slijede iz zakona i drugih propisa upućuje na zaključak da osigurani prihodi jedinica lokalne samouprave nisu srazmjerni njenim obvezama, što znači da ona neće biti u mogućnosti financirati sve zakonom utvrđene obveze, a kamoli projekte i programe svoga razvitka. U traženju odgovora na pitanje što je tome uzrok kao odgovor se nude:

1. Zakonom osigurani izvori prihoda (postotak učešća u zajedničkim porezima) nisu dostatni;

U fiskalnoj politici jedinicama lokalne samouprave hrvatsko zakonodavstvo ne priznaje financijsku samoupravu (jedino je gradovima dopušteno odlučivati o visini prireza, ali nikome nije dopušteno uvoditi nove pristojbe koje bi imale karakter poreskog opterećenja stanovništva).

2. Fiskalna moć počiva na niskoj financijskoj moći poreskih obveznika, pa otuda planirani prihodi još više podbacuju.

Kako ostvariti fiskalni kapacitet dostatan za podmirenje financijskih potreba i obveza jedinice lokalne samouprave - pitanje je koje različite zemlje rješavaju na različiti način. No uvijek je riječ o kombinaciji vlastitih prihoda (od imovine, poreza, taksi i pristojbi koje im pripadaju) i pomoći (subvencije, dotacije) središnje vlasti.

U financijskoj teoriji nema spora o potrebi međubudžetskog transfera između viših i nižih teritorijalnih cjelina. Kao najvažniji razlozi se ističu:

1. u svim jedinicama lokalne samouprave se moraju osigurati sredstva za određeni minimum javnih usluga,
2. taj minimum javnih usluga mora biti zadovoljen i u onim siromašnijim zajednicama koje uz prosječno (ili čak iznadprosječno) porezno opterećenje nemaju za to odgovarajući vlastiti financijski kapacitet te
3. da fiskalno opterećenje pojedinca mora biti takvo da se postigne određeni stupanj pravičnosti između oporezivanja i zadovoljavanja javnih potreba.

Stoga je **financijsko izravnanje** institut u kojem su istovremeno ugrađeni i elementi gospodarske, fiskalne, socijalne i političke naravi.

Zakonom postavljeni model dotacija iz državnog proračuna kao korektiv neostvarenim prihodima u praksi ne funkcionira. Namjesto njega javljaju se oblici povremene i to

⁸vidi: I.Perko-Šeparović, J.Hrženjak, Organizacija teritorija i samoupravljanje, Informator, Zagreb, 1982., str. 14-17.

namjenske financijske pomoći državnog ili županijskog proračuna jedinicama lokalne samouprave.

Opći zaključak koji iz provedene analize proizlazi jeste: jedinice lokalne samouprave neće biti u mogućnosti izvršavati sve svoje zakonom utvrđene obveze iz izvora koje joj u ovom trenutku propisi stavljaju na raspolaganje. Stoga je nužno propitati sve zakonom utvrđene obveze kao i izvore njihova financiranja, te ih uravnotežiti i na taj način koncepciju lokalne samouprave učiniti realnom, što znači da politiku osiguravanja prihoda jedinica lokalne samouprave treba prilagoditi njenim (pa i specifičnim) obvezama odnosno ostvariti zakonom utvrđeno načelo o srazmjernosti osiguranih prihoda obvezama jedinice lokalne samouprave, što trenutno važećim propisima nije ostvareno.

2.2. Organizacijska osposobljenost

Organizacijsku osposobljenost ocjenjujemo s aspekta njene normativne uređenosti, stvarnog stanja uspostavljenog ustrojstva i funkcioniranja tijela. Budući da je ona u osnovi uređena zakonom, nije teško utvrditi da li je pojedina jedinica lokalne samouprave uredila sukladno zakonu ili ne. Drugo je pitanje da li je ta organizacija optimalna i racionalna.

Kada je riječ o stručnim službama, činjenica je da je njihovo ustrojstvo više posljedica raspoloživih ljudskih resursa nego li načelnog opredjeljenja. No, upravo stoga valja upozoriti da zakonom predviđene mogućnosti prijenosa ovlaštenja jedinica lokalne samouprave na županiju te formiranja zajedničkih stručnih službi, do sada u praksi nisu korištene.

2.3. Osposobljenost ljudskih resursa

Proces donošenja odluka je istovremeno i vještina i znanost. Uspjeh ovisi kako o intuiciji, inteligenciji i iskustvu, tako i o znanju donositelja odluke. Racionalno upravljanje zasniva se na znanju i stoga je jedna od bitnih pretpostavki promicanja upravljanja, tretiranja znanja kao vitalnog resursa. Kvaliteta odluka ovisi poglavito o njihovoj stručnoj i znanstvenoj utemeljenosti. Tom cilju neprijeporno pridonosi povećanje stručne kvalitete i osposobljenosti sudionika procesa upravljanja do mjere koju možemo nazvati osposobljenošću za upravljanje razvitkom.

Institucionalna reforma lokalne samouprave 1993. godine značajno je uvećala broj jedinica lokalne samouprave (416 općina, 121 grad i 20 županija u 1997. godini namjesto 115 općina 1993. godine). Ovo povećanje broja jedinica otvorilo je kao prioritetan i ključni problem nedostatak potrebnog proja osposobljenih ljudi spremnih da preuzmu političke i stručne uloge u novom sustavu. Iskustvo kazuje da u pravilu o sposobnosti načelnika i općinskog poglavarstva ovisi uspješnost djelovanja pojedine jedinice lokalne samouprave. Istodobno, osobito u malim lokalnim zajednicama nema dovoljno stručnih i osposobljenih ljudi za te dužnosti. Dio jedinica u sastav svog poglavarstva, stoga, bira čak ljude koji ne žive u toj sredini. Stručne službe tih jedinica nisu popunjene ne samo zbog nedostatka sredstava već i zbog nedostatka osposobljenog stručnog osoblja.

Ove, istraživanjem na području Osječko-baranjske županije dokazane činjenice, posljedica su prekretničke naravi promjena nastalih nakon prvih višestranačkih izbora provedenih u Republici Hrvatskoj nakon II. svjetskog rata. Preuzimanje vlasti od strane novih stranaka na političku scenu je i na lokalnoj razini izvelo nove ljude koji do tada nisu imali iskustva u upravljanju funkcioniranjem i razvitkom lokalne zajednice. Budući promjene 1990. godine u Republici Hrvatskoj imaju značenje početka suštinske transformacije društvenih odnosa a ne samo promjene institucionalnih oblika, bez potrebnih iskustava izborni i imenovani dužnosnici, ali i stručne službe na lokalnoj razini neosposobljeni su za provedene mijene kako u stručnom tako i u konceptualnom pogledu. Ovome se pridružuje i problem neosposobljenosti za djelovanje u novim uvjetima suglasno tehnološki promijenjenim okolnostima.

Takvo stanje ne može ostati bez odraza na kvalitetu i zakonitost rada. O tome svjedoči i postupak nadzora nad zakonitošću općih akata jedinica lokalne samouprave koji je prema Zakonu pridržan središnjoj državnoj upravi. Riječ je o složenom i dugotrajnom postupku koji pokreće župan, a završava na Ustavnom sudu. Primjenjujući načelo srazmjera nastale štete i poduzete mjere, najčešće se takav postupak ne pokreće. Namjesto njega, u Osječko-baranjskoj županiji provodi se instruktivni nadzor, koji ne počiva na sankciji već na autoritetu argumenta. U četiri godine, u odnosu na 1023 pregledana akta, dato je 160 mišljenja i stručnih uputa u odnosu na opće akte za koje je utvrđena nezakonitost. Jedinice lokalne samouprave, samostalne su u ocjeni takovih mišljenja, ali praksa ukazuje da se ona gotovo u potpunosti prihvaćaju i primjenjuju. Cilj zakona je postignut i zakonitost je uspostavljena.

Očito nije riječ, dakle, o odsustvu htijenja, već znanja. Istodobno u Hrvatskoj ne postoji praksa osposobljavanja i usavršavanja izabраниh odnosno imenovanih lokalnih dužnosnika i službenika unatoč njihovoj spremnosti za učenje.

2.4. Informacijska osposobljenost

Najveće mogućnosti u unapređenju procesa upravljanja otvara suvremeni tehnički i tehnološki razvitak na području informatičke i informacijske tehnike i tehnologije. Taj razvitak omogućava postupni prijelaz od obrade (neutralnih) podataka preko obrade informacija (kao problemski usmjerenog skupa podataka) na obradu znanja. Cjelokupan proces upravljanja moguće je zamisliti i kao komunikacijsku mrežu za primanje, prijenos, i obradu podataka. U tom smislu pojedine faze odlučivanja katkada se naprosto pretvaraju u aspekte informacijskog procesa. A to je upravo područje univerzalne primjene suvremenih informatičkih sredstava vrtoglavog razvitka.

Pretpostavka uspješnog odvijanja procesa upravljanja odnosno ispravnog funkcioniranja sustava odlučivanja odnosno sustava u cjelini, jeste i odgovarajuće organiziranje i funkcioniranje informacijskih tokova. Oni moraju osigurati pravovremeni protok i dotok prethodnih informacija (u fazi definiranja i razmatranja prijedloga), povratnih informacija (u fazi odlučivanja o prijedlogu) i naknadnih informacija (u fazi kontrole izvršenja odluke). Odgovarajući tom zahtjevu, informacijski sustav mora osigurati istinite, potpune, pravovremene i razumljive podatke i informacije neophodne za praćenje stanja, pripremu prijedloga, odlučivanje i nadzor nad ostvarivanjem utvrđene politike te dostupnost podataka i informacija svim sudionicima procesa upravljanja.

S obzirom na ove karakteristike i informacijsku osposobljenost ubrajamo među bitne pretpostavke osposobljenosti upravljanja razvojem. Međutim, ne samo shvaćenu u užem smislu, već kao informacijsku otvorenost prema informacijama i znanjima koje su pretpostavka uspješnosti upravljanja. Informacijsku otvorenost prema građanima s jedne, te prema širim sredinama, s druge strane. Ovaj koncept počiva na informacijskoj (informatičkoj) jedinici kao modulu koji se kružno povezuje u sve šire krugove (mreže) od lokalnih (LAN) uspostavljenih za potrebe pojedinih županijskih tijela preko globalne mreže županijskih tijela uz koju se vezuju i informacijske mreže gradova i općina, do povezivanja u državni informacijski sustav i svjetske informacijske mreže. Na taj način i temeljnu jedinicu lokalne samouprave osposobljavamo da postane dio globalnoga sustava i inicijativa (poput onih vezanih uz koncept održivog razvitka).

Informatička tehnologija snažno je zakoračila u praksu funkcioniranja svih struktura, pa tako i lokalne samouprave u Hrvatskoj. Ali, istini za volju treba reći, još uvijek na razini informatizacije uredskog poslovanja a ne i u funkciji izgradnje suvremenog informacijskog i komunikacijskog sustava. To upućuje na zaključak o informacijskim pretpostavkama, ali ne i o informacijskoj i komunikacijskoj osposobljenosti jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Informacijsko društvo se, kao i društvo u cjelini, gradi upravo na razini lokalnih zajednica. Kada ljudi osjećaju bliži kontakt s upravom, povjerenje raste. A tehnologija informacijskog doba omogućava upravi da bude bliže ljudima. Mogućnost komunikacije građana i uprave rastu širenjem mreža poput onih civic networking u pojedinim zemljama, ali i na druge načine.

3. Što činiti?

3.1. Postojeće stanje zahtijeva djelovanje

Prioritetna zadaća državno-pravne znanosti, politike i prakse Hrvatske posljednjih godina bila je koncipiranje, izgradnja i stabilizacija državno-pravnog ustrojstva nove samostalne države. Ta je zadaća u osnovi dovršena (a u praksi se dovršava tekućim procesom reintegracije poljednog preostalog dijela hrvatskog državnog teritorija izvan njezine vlasti u njezin ustavno-pravni sustav). To otvara prostor znanstvenoi-straživačkom i kritičkom propitivanja normativno definiranog i stvarno realiziranog modela. Činjenica da do sada nije na državnoj razini izvršena ni kvantitativna verifikacija ostvarenog, a posebno ne znanstvena valorizacija dosegnutog, ukazuje na temelj problema.

Problematika lokalne (samo)uprave do sada u Hrvatskoj nije bila predmetom sustavnog istraživanja. Znanstvenoi-straživački interes usmjeren komunalnom sustavu do 1990. godine još uvijek nije odgovarajuće nadomješten usmjerenošću prema problemima lokalne (samo)uprave nakon toga vremena.

Sve to upućuje na potrebu revalorizacije hrvatskih dosega kako s aspekta vlastite povijesne baštine, povijesnog iskustva i pamćenja tako i dosega suvremenih država demokratske orijentacije. U tom smislu i u ovom području Hrvatska mora tragati za svojim identitetom u globalnom svjetskom poretku.

Upravo ove činjenice kao zaključak nameću potrebu poduzimanja aktivnosti usmjerenih ublažavanju razlika između normativnog i stvarnog modela lokalne samouprave u Hrvatskoj. Tom cilju, nesporno su okrenuta i sljedeća određenja:

1. Naredno razdoblje nametnut će nužnost propitivanja održivosti egzistencije svih do sada uspostavljenih jedinica lokalne samouprave najniže razine. Društvena je zakonitost (nakon promjena prevratničkog značenja) povećanje broja lokalnih jedinica (vlastita povijesna ali i svjetska iskustva). Nakon toga dolazi do smanjenja njihova broja (poglavito iz razloga nedostatnog financijskog kapaciteta). Povećanje broja jedinica lokalne samouprave dosegao je zenit početkom 1997. godine. Valja očekivati proces njihova okrupnjivanja uz smanjenje njihova broja.
2. Koncept lokalne samouprave nužno je učiniti financijski realnim, što zahtijeva izmjenu propisa o financiranju jedinica lokalne samouprave, ali još više prakse koja se temeljem tih propisa uspostavlja.
3. Proklamirano politipsko načelo djelovanja jedinica lokalne samouprave čeka svoju razradu. Problem velikih gradova više ne trpi odlaganja, ali iz razloga otklanjanja mogućih promašaja treba primijeniti lat. načelo *festina lente*.
4. U praksi treba primijeniti previdena zakonska rješenja prijenosa ovlaštenja i formiranje zajedničkih stručnih službi više općina. U tom pogledu zanimljiva su iskustva Mađarske (Zoltan Szente) koja treba posebno izučiti.
5. Nastaviti proces izgradnje informacijskog i komunikacijskog sustava jedinica lokalne samouprave i njihovog integriranja.

i konačno ali ne najmanje važno

6. Problemu neosposobljenosti ljudskih resursa za upravljanje funkcioniranjem i razvitkom lokalnih jedinica valja suprotstaviti organiziranu djelatnost njihova osposobljavanja.

3.2. Organizacija osposobljavanja za lokalnu samoupravu

Dosadašnje izlaganje ukazuje na nužnost znanstveno i stručno kvalitetne pripreme reforme lokalne samouprave. Institucionalna reforma koja u sebi ne sadrži i reformu mišljenja nema mnogo izgleda na uspjeh. Iskustva dokazuju nedovoljno poznavanje značajki i pravila funkcioniranja novog sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj što za posljedicu ima primjenu rješenja koja su većini bolje poznata, a to su rješenja sadržana u prethodnom komunalnom sustavu. U tome leži utemeljenje tvrdnje da su umjesto jedinica lokalne samouprave u glavama mnogih još uvijek društveno-političke zajednice. Stoga je pretpostavka reforme lokalne samouprave stvaranje one kritične mase ljudskog mišljenja koja tu reformu može iznijeti.

Bez posebnih organiziranih poticaja proces učenja i osposobljavanja za prilagođavanje novim uvjetima, kao dio razvojnog ciklusa sustava, sporo teče. Stoga se nužnim ukazuje ustanovljavanje organiziranih oblika učenja i osposobljavanja temeljnih nositelja funkcioniranja lokalne samouprave i to kako izbornih i imenovanih dužnosnika u tijelima jedinica lokalne samouprave, tako i čelnika stručnih službi ali i pripadnika političkih stranaka koje svojom djelatnošću oblikuju politiku u okviru koje

se odvijaju procesi lokalne samouprave. Svjetska iskustva u tom pogledu su identična. Shvaćanje europske zajednice vidljivo je npr. i iz Preporuke predložene Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe iz lipnja 1997. godine u odnosu na stanje lokalne i regionalne samouprave u Turskoj. U njoj je istaknuto da je u sklopu reforme samouprave značajno osnovati posebnu instituciju za osposobljavanje (trening) službenika lokalnih i regionalnih vlasti isto kao i za gradonačelnike i vijećnike izabrane na istoj razini⁹.

Iskustva u organiziranju institucija čija je djelatnost osposobljavanje za lokalnu samoupravu u svijetu su različita, no zajedničko je jedno: praksa u Europi kazuje da svaka država koja sebe naziva demokratskom u svojoj strukturi ima instituciju koja se bavi tom djelatnošću. Čak štoviše, pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe 1995. godine osnovana je krovna institucija **ENTO** (European Network of Training Organizations for Local and Regional Authorities) kao mreža organizacija za osposobljavanje za lokalne i regionalne vlasti. Danas ova mreža okuplja 70 organizacija u 40 zemalja Europe. Svake godine ENTO organizira seminare o ključnim pitanjima upravljanja na lokalnoj i regionalnoj razini, izdaje publikacije s podacima o članicama i njihovim aktivnostima, posreduje u povezivanju i uspostavljanju izravne suradnje među članicama, pomaže u razmjeni službenika i izbornih dužnosnika lokalnih i regionalnih vlasti zemalja članica, nastavnika i studenata, pomaže članicama u organizaciji studijskih putovanja u druge zemlje te podupire različite oblike istraživanja u području europske javne uprave.¹⁰

Podatak da samo ENTO okuplja 70 članova iz 40 zemalja Europe kazuje da pojedine zemlje nemaju samo jednu instituciju koja organizira ove aktivnosti. Taj broj se kreće od jedne do čak osam institucija.¹¹ Pored toga, dio ovih organizacija ima i svoje područne centre za trening, koji tvore mrežu institucija za osposobljavanje i uvježbavanje aktivnosti vezanih uz funkcioniranje tijela lokalne samouprave.¹²

Položaj i pravni status ovih organizacija je različit. No, zajednički su im ciljevi, pa i oblici djelovanja usmjereni osposobljavanju lokalnih i regionalnih dužnosnika za obavljanje njihovih funkcija na lokalnoj odnosno regionalnoj razini. Većina od njih obavlja i poslove osposobljavanja odnosno stručnog usavršavanja službenika za profesionalnu službu (što je u dijelu zemalja utvrđeno i obvezom službenika). Po svom obliku to su najčešće instituti za javnu upravu¹³ a zatim (visoko)školske institucije¹⁴, obrazovni centri (za trening)¹⁵, asocijacije (nacionalni savezi) lokalnih i regionalnih vlasti¹⁶,

⁹ Recommendation 29 (1997) on The State of Local and Regional Democracy in Turkey, www.coe.fr/cplre/turkey.rec.html, 11/4/97

¹⁰ ENTO European Network of Training Organizations for Local and Regional Authorities, Directory 1997., Strasbourg 17 September 1997.

¹¹ Po jednu instituciju imaju: Austrija, Bjelorusija, Finska, Mađarska, Irska, Israel, Latvija, Moldova, Nizozemska, Norveška, Slovačka i Bugarska; dvije institucije imaju: Estonija, Francuska, Litva, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Švedska i Ukrajina; tri institucije imaju: Danska i Luksemburg; četiri imaju: Belgija, Češka, Švicarska i Velika Britanija; pet imaju: Italija, Rusija i Španjolska a osam institucija koje se bave ovom djelatnošću Njemačka.

¹² Tako npr. u Bjelorusiji je uz središnju instituciju formirano i 5 regionalnih centara, u Danskoj 25 lokalnih centara a u Poljskoj mreža od 16 regionalnih centara za trening.

fundacije¹⁷ ili savjetodavne agencije.¹⁸ Po svom pravnom statusu to su gotovo isključivo pravne osobe javnoga prava (instituti i školske ustanove), vrlo često dio su državnog ustrojstva kao državne ili paradržavne organizacije, ali gotovo u pravilu uz značajnu prisutnost formalno zastupljenog državnog interesa. Ovaj podatak ukazuje na činjenicu da većina država shvaća lokalnu samoupravu kao nedjeljivi dio uspješnog funkcioniranja ukupnog upravnog sustava u državi, te stoga aktivnost osposobljavanja za funkcioniranje tijela lokalne samouprave ne prepušta slučaju, nego je ono plod organizirane, kontinuirane i sistematske brige države za ovo značajno područje djelatnosti. No, tom se djelatnošću bave i asocijacije odnosno samostalne nevladine organizacije pa čak i institucije u privatnom vlasništvu. To potvrđuje ocjenu da je razina lokalne samouprave optimalna sa spoj interesa globalnog društva organiziranog kao država i lokalne zajednice te susretno državnog djelatnosti (top down) i samoorganizacije (bottom up) što ukazuje i na vrijednost autopietske koncepcije organizacije društva i njegovih institucija. To tim više, što većina ovih ustanova nastaje kao plod inicijativa države, lokalnih i regionalnih vlasti i obrazovnih (sveučilišnih) ustanova.

Većina ovih institucija u zapadnom dijelu Europe utemeljena je i djeluje od 60-tih i 70-tih godina. U zemljama tzv. nove demokracije, nastalim nakon raspada komunističkog sustava ove se institucije javljaju početkom 90-tih godina.¹⁹ No, 90-ih godina se javljaju i nove organizacije u zemljama koje su i od ranije imale institucije koje su se bavile ovom djelatnošću. Proučavanje uvjeta u kojima se javljaju inicijative i pristupa njihovom osnivanju ukazuje na korelaciju njihove pojave s unutarnjim administrativnim reformama, konkretnije reformama usmjerenim povećanju uloge lokalnih razina upravljanja. To najbolje potvrđuje upravo istaknuta činjenica da usporedo s izgradnjom novog političkog sustava u zemljama bivšeg komunističkog bloka nastaju organizacije čiji je cilj osposobiti nositelje te reforme. Pojavu većeg broja ovih organizacija u zemljama zapadne Europe treba dovoditi u vezu s aktualizacijom pitanja lokalne (samo)uprave i u društvima koja se smatraju stabilnima s obzirom na već istaknutu ekspanziju njezine uloge (koja teče od 80-ih godina) a koja sadržava usmjerenost ka decentralizaciji, debirokratizaciji i deregulaciji uz zauzimanje za poboljšanje djelatnosti, odgovornosti i uspješnosti i s tim povezan proces regionalizacije i decentralizacije uz mijene teritorijalnog ustrojstva. No, temeljni je zaključak da reformu teritorijalnog ustrojstva i ustrojstva

¹³ Institute za javnu upravu imaju Belgija, Češka, Estonija, Mađarska, Irska, Moldova, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španjolska.

¹⁴ Školske institucije, najčešće u sklopu sveučilišta, organiziraju ovu aktivnost u Bugarskoj, Češkoj, Njemačkoj, Poljskoj, Rusiji, Slovačkoj, Španjolskoj, Ukrajini i Velikoj Britaniji.

¹⁵ Obrazovni centri (za trening) organizirani su u Bjelorusiji, Danskoj, Finskoj, Latviji, Norveškoj, Rusiji i Švicarskoj.

¹⁶ Funciju osposobljavanja za lokalnu samoupravu organiziraju asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti u Luksemburgu, Nizozemskoj, Rusiji, Švedskoj, Ukrajini i Velikoj Britaniji.

¹⁷ Fundacije za pomoć lokalnoj samoupravi odnosno lokalnoj demokraciji osnovane su u Češkoj i Poljskoj, a slične institucije postoje i u Njemačkoj i Rumunjskoj.

¹⁸ Savjetodavne agencije koje se bave ovom djelatnošću postoje u Njemačkoj i Velikoj Britaniji.

¹⁹ 1990. godine u Bugarskoj, 1991. godine u Češkoj, Litvi i Rusiji, 1993. godine u Latviji, 1994. godine u Bjelorusiji i Estoniji te 1995. godine u Poljskoj.

lokalnog upravljanja nužno mora pratiti organizirana aktivnost na osposobljavanju nositelja ovog procesa.

Prikazana iskustva upućuju na način na koji je ranije uočenu potrebu u Hrvatskoj moguće zadovoljiti. U sadržajnom smislu, očito, je nužno uspostaviti sustavno praćenje, stvaranje baze podataka i znanstveno istraživanje lokalne samouprave, te uspostaviti oblike osposobljavanja nositelja izvršnih i stručnih funkcija u jedinicama lokalne samouprave poglavito za upravljanje (management) razvitkom na lokalnoj razini (kao što su oblici obrazovanja, osposobljavanja seminarima, treningom, savjetodavnom djelatnošću i na druge načine). U oblikovanju ovih rješenja treba koristiti svjetska europska i američka referentna iskustva elektronskih sveučilišta (LogNet i sl), Centara za obrazovanje i osposobljavanje lokalne samouprave.

Kao sjedište takovih aktivnosti Osijek se kandidira ne samo ovim savjetovanjem (koje je nakon osječkog savjetovanja o županijskom ustroju 1995. godine) jedino u Hrvatskoj nakon 1990. godine, već i organizacijskom, znanstvenom i stručnom spremnošću da preuzme ovakve funkcije, raspoloživim znanstvenim i stručnim kadrovima osječkog Pravnog fakulteta i njihovom znanstvenoistraživačkom usmjerenošću prema temama lokalne samouprave, činjenicom da je i u ovom trenutku Pravni fakultet nositelj projekta "Oblikovanje hrvatske lokalne uprave i samouprave" te već uspostavljenim oblikom suradnje s Vijećem Europe putem Veleposlanstva lokalne demokracije Slavonije u Osijeku.

Vjerujem da ukupnost ovih aktivnosti mora u pozitivnom smislu bitno izmijeniti osposobljenost lokalne samouprave za upravljanje vlastitim funkcioniranjem i razvitkom.

Dr. sc. Josip Vrbošić, docent
Pravni fakultet u Osijeku

UTJECAJ ČESTIH UPRAVNIH PROMJENA NA POLOŽAJ GRADOVA - PRIMJER GRADA OSIJEKA

1. Uvod

Hrvatsko upravno zakonodavstvo, nakon građanske revolucije iz 1848. godine, počinje pratiti, te u normativnom smislu i prihvaćati načela tadašnjeg modernog svekolikog europskoga zakonodavstva. Činjenica je, da su u početnoj fazi sadržaji modernosti nametnuti izvana (Beč), kasnije (Pešta), da bi u drugoj polovici prošlog stoljeća Hrvatski Državni Sabor nakon dosta izvanjskih (nametnutih) upravnih promjena, samostalno izglasavao zakone, o kojima je i danas razložno raspravljati, poglavito zbog revalorizacije upravnopravne prošlosti, kao i analize nekih zakonskih odredaba, koje su po našem mišljenju lokalnoj samoupravi davale potrebnu materijalnu i političkoupravnu neovisnost, temeljenu na širokim izvornim ovlaštenjima.

Tu u prvom redu mislimo na Zakon o uređenju općina i trgovišta, bez uredenoga magistrata iz 1870. god., zatim na Zakon o ustroju županija i uređenju uprave u županijama i kotarima iz 1886. god., a napose na Zakon o uređenju gradskih općina iz 1895. godine. Odredbe toga Zakona usporedive su s pozitivnim hrvatskim zakonodavstvom o lokalnoj samoupravi i upravi, te, mislimo da nije pretenciozno, čak i s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koja je plod europskih upravnih i ustavnih shvaćanja s kraja dvadesetoga stoljeća.

2. Zakon o gradskim općinama iz 1895. godine

Puni naziv propisa glasilo je: Zakon ob ustroju gradskih općina u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji.¹ U kontinentalnoj Hrvatskoj gradovi Zagreb i Osijek još od vremena Bachovog apsolutizma (1851-1860), imali su zasebno autonomno (statutarno) pravo uređenja gradske samouprave. Spomenutim Zakonom u cijeloj građanskoj Hrvatskoj jednim propisom obuhvaćena je gradska samouprava. Prema prvom paragrafu Glavni zemaljski grad Zagreb, zatim gradovi Osijek, Varaždin i Zemun bili su neposredno podređeni kraljevskoj hrvatsko-slavonskoj-dalmatinskoj zemaljskoj vladi u Zagrebu. To iz razloga što su imali preko 10.000 stanovnika, te što su bili kadri ispunjavati sve uvjete potrebite za samostalni municipij. Pravna priroda tih gradova bila je analogna onoj koje su imale županije prema Zakonu ob ustroju županija i uređenju uprave u županijah i

¹ Sbornik zakona i naredaba, Zagreb, godina 1895., komad IX, br.34.

kotarih iz 1886. godine.² U tome vremenu prakticirani su i danas važeći standardi (brojnost stanovništva) glede upravne diferentnosti među ljudskim naseobinama.

Danas je uobičajeno da naselja do 20.000 stanovnika spadaju u grupu manjih, od 20.000 pa do 100.000 u grupu srednjih, a ona preko broja od 100.000 građana nazivamo velikim gradovima.

3. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine³

Aktualni Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi određuje da je grad uz ostalo "... svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika".

Dakle i danas nakon 100 godina temeljni kriterij za status grada je brojka od 10.000 stanovnika, s tim što svi hrvatski gradovi koji ispunjavaju taj uvjet osim glavnog Grada Zagreba imaju istu pravnu poziciju, dotično samoupravnu ovlast, što je i temeljni po našem mišljenju problem Osijeka i njemu brojčano, gospodarski i kulturološko sličnih gradova. Naime otvoreno je pitanje koliko je grad Osijek danas u okviru vlastitoga (samoupravnoga) djelokruga, zaista zaključujući, nadgledajući i u punome smislu riječi odlučujući čimbenik samoupravne vlasti. S druge strane veoma je bitno istaći i to da su poslovi lokalne samouprave reducirani u velikoj mjeri na komunalne sadržaje i ustanove, koji participiraju u trošenju gradskih proračuna, bez značajnijih mogućnosti punjenja istih.

Naime, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi ovlasti gradske samouprave su sljedeće:

1. Osigurava uvjete za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od važnosti za područje općine,
2. Osigurava uvjete za uređenje prostora i urbanističko planiranje te zaštitu čovjekovog okoliša, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno,
3. Vodi brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te lokalne strukture, ako zakonom nije drugačije određeno,
4. Osigurava lokalne potrebe stanovništva u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, javnom zdravlju (ambulante, domovi zdravlja i sl.), zdravstvenoj zaštiti životinja i zaštiti bilja, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi i športu ako zakonom nije drugačije određeno,
5. Upravlja gradskom imovinom,
6. Osniva javne ustanove i druge pravne osobe, u skladu sa zakonom, radi ostvarenja određenih gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih socijalnih interesa i potreba stanovništva,
7. Uređuje i druga pitanja u skladu sa zakonom.

² M.Smrekar, Priručnik za političku i upravnu službu u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, Knjiga prva, Zagreb, 1899. str. 138-152.

³ Narodne novine, Zagreb, broj 90/92; 94/93; 117/93.

Nadalje čl. 16. istoga Zakona propisano je da će poslovi državne uprave, koji se obavljaju u jedinici lokalne samouprave biti propisani zakonom. Dakle samim Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi nisu propisani poslovi državne uprave, koji se mogu prenijeti na tijela jedinica lokalne samouprave (preneseni poslovi). Do sada ta činjenica je ispuštena iz zakonodavčeva vidokruga pa gradovi, posebice oni koji su i sjedišta županijskih tijela, jednostavno su isključeni iz obavljanja poslova državne uprave.

Jedino je čl. 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi⁴ propisano da gradovi koji su sjedište županije, kao i oni koji imaju više od 40.000 stanovnika, mogu posebnim zakonom dobiti određene poslove iz samoupravnog djelokruga županija, što u konačnici može, ali i ne mora, gradove kao Osijek u potpunosti isključiti iz obavljanja poslova državne uprave. Ovdje mislimo u prvom redu na one poslove koji tradicijski pripadaju lokalnoj zajednici, primjerice vođenje matica rođenih, vjenčanih i umrlih, kao i izdavanje lokacijskih i građevnih dozvola. Ovo su samo eklatantni primjeri možemo slobodno reći izvjesnog nepovjerenja državnih vlasti prema poslovima koji su u biću lokalnih zajednica.

Prema Zakonu o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi⁵, pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.

Postavlja se pitanje je su li gradske samoupravne ovlasti dostatne da bismo imali potvrđan odgovor u smislu da gradska samouprava stvarno odlučuje bitnim dijelom javnih poslova. Na razini impresije, ali i opetovanih zahtjeva za snažnijim gradskim proračunima zaključujemo da su i hrvatski gradovi i općine u financijskom smislu "potkradeni", jer zaista u sada već petogodišnjem djelovanju nove lokalne samouprave nismo primijetili, osobito u Osijeku, iole značajniji investicijsko-financijske projekte, koji bi bili plod vlastitih gradskih (samoupravnih) inicijativa. Više se može govoriti o posvemašnjem preživljavanju i čekanju "boljih vremena".

To se ne odnosi na glavni grad Zagreb, no on u sustavu samouprave ima status županije, dakle on je mixtum compositum, objedinjujući upravu i samoupravu. Držimo da i veći gradovi poput Osijeka, Splita i Rijeke mogu de lege ferenda postati izvjesni mixtum compositum, jer na to upućuje bogato povijesno iskustvo, kao i transparentno poželjna regionalna redistribucija gospodarske moći, te upravne diferentnosti analogno hrvatskoj povijesnoj prepoznatljivosti. Uniformni tip jedinica lokalne samouprave pokazao je kroz ovo vrijeme određenu dozu nesnošljivosti između županijskih i gradskih vlasti (bez obzira na političke odnose), utemeljene izbornim rezultatima. Naime obje jedinice lokalne samouprave drže da su njihovi prihodi nedostatni za bilo kakve ozbiljnije investicijske projekte, bez dotacija države. U tome smislu županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave dijelom su u povoljnijem položaju budući da kao dio jedinstvenog državnog upravnog ustroja mogu zahvaljujući političkoj podršci iz središta države očekivati i izdašnju materijalnu pomoć.

⁴ Narodne novine, Zagreb, broj 117/93.

⁵ Narodne novine, Zagreb, dodatak, Međunarodni ugovori broj 14/1997.

S druge strane gradovi kao isključivo jedinice lokalne samouprave isključeni su temeljem samoupravnih prerogativa bilo kakvih pomoći od države. Pomoć može uslijediti više posredstvom političkih odnosa nego li pravnom regulativom. Naravno da ta činjenica u državi koja tek ulazi u demokratske višestranačke procese može djelovati destimulativno u smislu favoriziranja vladinih-vladajućih izbornih rezultata. To se u bitnom protivi slovu i duhu samouprave, koja je prije svega izraz vladajuće volje lokalnog stanovništva.

4. Kratki statistički memento na početak 20. stoljeća

Pozvali smo se na početku rada na određene povijesne odrednice hrvatske lokalne samouprave iz razloga da bismo nešto više rekli o njenom povijesnom razvitku, ali još više pokušavajući dokazati na konkretnom primjeru efikasnost i gospodarsko političku učinkovitost tadašnjeg sustava lokalne samouprave posebice u gradu Osijeku, utemeljenu na tadašnjim pozitivnim propisima.

Statistički podaci iz prezentiranih tablica (Stanovništvo aktivno i uzdržavano po statističkim grupama djelatnosti) zorno iskazuju podudarnost između grada Osijeka i grada Zagreba glede socijalne stratifikacije stanovništva. Ono je i u jednom i drugom gradu podudarno s tadašnjim srednjoeuropskim prosjecima, odnosno korespondentno je s trendom napučivanja gradova kao posljedice raspada feudalnog sustava i nadolazeće industrijalizacije društva.

Posebno bih upozorio na brojčane iskaze u vezi zaposlenih u obrtu i industriji, te trgovini i vjeresijstvu. Tako 1900. godine u Zagrebu aktivnih i uzdržavanih u obrtu i industriji bilo je 32,68%, a u Osijeku iste godine 30,00%, od ukupnoga broja stanovništva. Deset godina kasnije u Zagrebu u istoj grani bilo je 33,88%, a u Osijeku čak 36,07%. Kada u jednom gradu početkom dvadesetoga stoljeća od obrta i industrije živi više od trećine stanovništva nužno je zaključiti da isti ima predznak modernosti i razvijene samosvijesti o vlastitoj moći. To posebno naglašavam danas kada se ovaj grad u mnogim projektima pokušava proglasiti isključivo središtem poljoprivredne produkcije. To je jednostavno nedopustivo jer poljoprivreda je grana gospodarstva koja svagdje u svijetu živi od državnih dotacija, a ne od samoupravnih ovlasti. Na kraju pozitivni upravni i samoupravni propisi s kraja 19. stoljeća omogućavali su Osijeku priključak na tadašnji srednjoeuropski gospodarski tijek, dok današnji čini nam se da u velikoj mjeri imaju suprotne učinke. Mi danas ne posjedujemo sličnu analizu stanovništva ovih gradova, ali kasniji podaci u ovome radu otkloniti će sve mogućnosti njihove usporedbe. Zaključno početkom ovoga stoljeća kao i u spomenutim oblastima društvenog života slične tendencije mogu se zapaziti u trgovini i vjeresijstvu, kao i u ostalim djelatnostima toga vremena u gradu Osijeku, kao i u gradu Zagrebu.

5. Gospodarsko propadanje Osijeka - obilježje 20. stoljeća

Dotaknemo li se samo ovlaš današnjeg gospodarskog stanja u ovome gradu možemo prema podacima Privrednoga vjesnika ⁶ vidjeti da među 400 najvećih

⁶ Privredni vjesnik, specijalno izdanje, 400 najvećih – poslovni profili hrvatskih poduzeća, Zagreb, god. XLIV, br. 3014, od 6. X. 1997.

gospodarskih subjekata u 1996. godini u Hrvatskoj njih samo 13 je iz Osijeka, dok je na popisu njih 160 iz Zagreba. Ovakav zabrinjavajući trend vjerojatno u bližoj povijesti Osijeka nije zabilježen. Naravno da je to više pitanje sveukupne gospodarske politike, negoli pitanje lokalne samouprave, no ono se posljedično manifestira baš u životu određene naseobine-gradova.

Spomenuti podatak nedvosmisleno sugerira zaključak o svim slabostima regionalnoga razvoja Hrvatske od vremena nastanka prve jugoslavenske države 1918. godine pa sve do današnjih vremena, bolje rečeno o napuštanju hrvatskoga upravnog tradicijskoga rasadišta u korist centralističkih opredjeljenja.

Spomenuti podaci nisu upozoravajući samo u smislu postojećeg broja gospodarskih subjekata izvan grada Zagreba, odnosno njihova mizernost u gradu Osijeku, nego i skromnost ili gotovo nepostojanost ikakve dobiti nakon ogromnog oporezivanja, odnosno svođenje stanovništva na puko preživljavanje. Brojčano iskazano tih 13 osječkih firmi ostvarilo je ukupnu dobit od 19.927.000,00 kuna, s 5.853 zaposlena, dok je npr. zagrebačka Pliva s 5.304 zaposlena ostvarila ukupnu dobit nakon oporezivanja u iznosu od 503.408.000,00 kuna. Naravno da u ovom uspjehu Plive ima mnogo toga što je izvan politike, ali mi smo taj primjer iznijeli jednostavno pokušavajući ukazati na činjenicu da upravno političke razine bivših Jugoslavija kao i današnje Hrvatske ne omogućuju podjednak razvitak hrvatskih gradova ili općenito naselja. Postojeći trend dovodi ovo područje u fazu depopulizacije, što je proturječno hrvatskim ustavnim odrednicama i europskoj regulativi o lokalnoj samoupravi, koja želi postići balans kvalitete i vrijednosti života na cijelom državnom prostoru.

6. Zaključak

Hrvatska lokalna samouprava zahvaljujući dijelom državopravnoj povezanosti Hrvatske sa zemljama bivše Habsburške monarhije, već u drugoj polovici 19. stoljeća imala je zaslugom modernizacijskih tendencija iz Beča i Pešte normiranu samoupravu. Stjecanjem određene državne autonomije temeljem Hrvatsko-ugarske nagodbe iz 1868. godine hrvatski zakonodavac sam je donosio propise iz lokalne samouprave. U tome smislu osobito upozoravamo na Zakon o ustroju gradskih općina iz 1895. godine, koji je lokalnoj samoupravi dao snažan impuls i prema kojemu je postignuta određena redistribucija na cijeli hrvatski prostor posebice gospodarske moći. Kasniji propisi sužavali su gradsku autonomiju sve do današnjih dana. U tome smislu njegove odredbe čine nam se i danas aktualnim, posebice glede širine izvorne ovlasti koje su imali tadašnji veliki gradovi, u koje je uvijek u hrvatskim relacijama ubrajan i grad Osijek. Na kraju citirajmo već spominjanog M. Smrekara koji je konstatirao: "Svaka reforma mora da se zadovolji time, da odstrani ono, što je preživjelo, te da čuva i brani ono, što je u dosadašnjih pravnih uredbah sposobno za život."

Tablica 1.

Stanovništvo (aktivno i uzdržavano) po statističkim grupama djelatnosti⁷

1900. godina

Područje	Prvotna produkcija	Rudarstvo	Obrt i industrija	Trgovina i vjerosijstvo	Promet	Javna služba	Obrana	Nadni čarstvo	Kućna služinčad
Grad Zagreb	4.935 8,09%	10 0,02%	19.935 32,68%	5.362 8,79%	5.400 8,85%	8.185 13,42%	3.992 6,54%	1.273 2,09%	3.718 6,09%
Grad Osijek	2.348 9,42%	- 0%	7.477 30,00%	2.157 8,65%	1.748 7,01%	2.155 8,64%	2.252 9,03%	2.999 12,03%	1.047 4,20%

1910. godina

Područje	Prvotna produkcija	Rudarstvo	Obrt i industrija	Trgovina i vjerosijstvo	Promet	Javna služba	Obrana	Nadni čarstvo	Kućna služinčad
Grad Zagreb	5.417 6,85%	50 0,06%	26.779 33,88%	8.605 10,83%	6.597 8,35%	11.078 14,02%	5.186 6,56%	623 0,79%	4.613 5,84%
Grad Osijek	2.158 6,87%	- 0%	11.323 36,07%	3.008 9,58%	2.759 8,80%	2.609 8,31%	3.284 10,47%	2.136 6,80%	1.289 4,11%

⁷ B. Vranješ [oljan, Stanovništvo gradova Banske Hrvatske na prijelazu stoljeća, Zagreb 1991., [kolska knjiga - Stvarnost, prilozi str. 2 i 3.

Dr. sc. Nikola Filipović, sudac Ustavnog suda
Republike Hrvatske, Zagreb

USTAVNOSUDSKA ZAŠTITA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Uvod

Lokalna samouprava već dugo je aktualna tema u Europi pa i u Republici Hrvatskoj. Tu tematiku osobito potiču brojni razlozi u društvenom životu svake države, a u posljednje vrijeme značajan poticaj izvršila je i Europska povelja o lokalnoj samoupravi, kojom se pokušava ujednačiti ustroj lokalne samouprave u glavnim načelnim pitanjima kako bi se postiglo njezino demokratsko razvijanje sa zahtjevima suvremene europske pravne kulture. To nastojanje izražava potrebu globalizacije europskog prostora, ali pri tome treba voditi računa o specifičnostima u svakoj državi. Radi toga je Europska povelja o lokalnoj samoupravi izrazila na povoljan način oba zahtjeva, zahtjev globalizacije i zahtjev nacionalne individualizacije. Povelja ne traži jedinstven model lokalne samouprave, jer njega se ne bi moglo ostvariti, pa tako u praksi europskih država postoje različiti modeli koji bi u glavnim pitanjima morali sadržavati ista načela, ali njihovo oblikovanje unosi u praksi svake države svoje specifičnosti.

Značajan poticaj aktualizacije tematike lokalne samouprave doprinosi još jedna suvremena tendencija koja sve više dolazi do izražaja - potreba zaštite ljudskih prava. Vrijeme kojem idemo ususret još više će potencirati potrebu zaštite ljudskih prava, a sasvim je prirodno da se ta prava u velikoj mjeri ostvaruju u lokalnim zajednicama.

Hrvatska je posebno motivirana razvojem lokalne samouprave svojim povijesnim, gospodarskim, kulturnim, geografskim i dr. razlozima. Međutim, u svom nastojanju na razvoju i afirmaciji lokalne samouprave Hrvatska je naišla i na značajna ograničenja koje utječu na taj proces. Tu u prvom redu imamo u vidu agresiju na Republiku Hrvatsku i sve ratne i poratne okolnosti koje je ta situacija izazvala, a zatim i njezinu naslijeđenu neravnomjernu razvijenost. U takvoj situaciji objektivno su se javljale zapreke za brži razvoj lokalne samouprave, ali je unatoč tome Hrvatska stvorila ustavnopravne pretpostavke za lokalnu samoupravu i na toj osnovi postigla značajne rezultate.

2. Propisi o lokalnoj samoupravi

Glavni izvor pravnih normi kojima se uređuje lokalna samouprava sadrži Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine. Potrebno je naglasiti da se na lokalnu samoupravu ne odnosi samo Glava VI. (članci 128. -131.) nego i Ustav u cjelini, napose njegove temeljne odredbe kao i niz drugih ustavnih institucija. Tako već u članku 1. Ustav propisuje

da je Republika Hrvatska *jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država i da u njoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana*. Isto tako značajna je i odredba iz tog članka kojom se propisuje da *narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem*. Nije bez interesa za našu temu ni odredba članka 134. Ustava koji propisuje da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, *čine dio unutrašnjeg pravnog poretka Republike, a po pravnoj su snazi iznad zakona*.

Ipak za našu temu najvažnije je ukazati na direktne ustavne norme koje uređuju ustrojstvo lokalne samouprave i uprave, a zatim i norme koje se tiču Ustavnog suda Republike Hrvatske, jer taj Sud svojim odlukama vrlo značajno doprinosi razvoju i ustroju lokalne samouprave. Tako u članku 128. Ustav propisuje: **građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu**. Time je naš Ustav u listu zajamčenih prava građanima uveo i ovo pravo što ima direktne ustavnopravne posljedice na zaštiti tog temeljnog prava. Zatim je u nastavku tog članka Ustav propisao:

“Pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju 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.”

Ustav je isto tako odredio što mogu biti jedinice lokalne samouprave, pa je propisao da u skladu sa zakonom to mogu biti općina i kotar ili grad, a u naselju ili dijelu naselja mogu se u skladu sa zakonom osnivati i drugi oblici mjesne samouprave. Ustrojstvo i djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave uređuju se u skladu sa zakonom njihovim **statutom**. Isto tako je važno upozoriti da Ustav direktno propisuje pravo građana da mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima i da u obavljanju lokalnih poslova tijela jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom i statutom djeluju **samostalno** i podliježu samonadzoru zakonitosti ovlaštenih republičkih tijela (članak 129. i 130. Ustava).

Pored spomenutih jedinica lokalne samouprave treba još navesti da je u sustav lokalne samouprave uvedena i **županija**. Ustav propisuje da je **županija jedinica lokalne uprave i samouprave** (članak 131.). Tako županija ima dvojak ustavnopravni karakter. Ona je najprije jedinica lokalne uprave, a zatim i jedinica lokalne samouprave. Veliki gradovi također se mogu urediti kao županije, a sada takav status ima samo Zagreb, kojeg se ustrojstvo uređuje zakonom.

Sve nam ovo govori da su direktne norme Ustava vrlo načelne i da ih je mali broj, pa se može govoriti da se radi o ustavno-pravnoj podnormiranosti lokalne samouprave što onda otvara mogućnost drugim propisima da relativno samostalno mogu uređivati tu materiju. Po tome se naša ustavna situacija značajnije razlikuje od niza europskih država koje tu materiju uređuju mnogo detaljnije (npr. Španjolska, Portugal, Italija).

Pored Ustava Republike Hrvatske na ustroj lokalne samouprave utječe i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, mnogobrojni zakoni, statuti županija,

gradova i općina, a također i odluke predsjednika Republike, Vlade i drugih državnih tijela. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ima snagu ustavnog značenja jer se donosi i mijenja po postupku određenom za promjenu Ustava. Tako je specifičnost Ustava Republike Hrvatske da se sastoji od dva akta jednake pravne snage. Tih propisa i drugih akata kojima se uređuje lokalna uprava i samouprava je velik broj pa ih ovdje nećemo navoditi.

3. Djelovanje Ustavnog suda

Ustavni sud Republike Hrvatske kao samostalno državno tijelo koje štiti ustavnost i zakonitost kao i ustavne slobode i prava čovjeka i građanina ima značajnu ulogu u zaštiti i razvoju lokalne samouprave. To se vidi ne samo iz ustavnih i drugih propisa kojima se uređuje lokalna samouprava već isto tako i iz njegove plodne judikature koja se nakon donošenja Ustava na tom području odvijala. Radi toga ćemo najprije citirati članak 125. Ustava koji glasi:

“Ustavni sud Republike Hrvatske:

- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom;
- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom;
- štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina;
- rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne izvršne i sudbene vlasti;
- odlučuje, u skladu s Ustavom, odgovornost predsjednika Republike;
- nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad;
- nadzire ustavnost i zakonitost izbora i republičkog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova;
- obavlja druge poslove određene Ustavom.”

U svom djelovanju Ustavni sud u više navrata ocjenjivao je suglasnost zakona iz područja lokalne samouprave s Ustavom, pa je tako npr. ukinuo neke odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (odluka objavljena u “Narodnim novinama”, broj 5 od 17. siječnja 1997.) te zakone kojima se određuju područja lokalnih zajednica, njihovo financiranje i dr. Svi prijedlozi kojima se tražila ocjena ustavnosti zakona iz ove materije nisu urodili ukidnim odlukama.

Isto tako Ustavni sud ocjenjivao je i odluke Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju Gradske skupštine Grada Zagreba i Općinskog vijeća Općine Opuzen koje su završile ukidnim odlukama Ustavnog suda (odluke objavljene u “Narodnim novinama”, broj 38 od 13. svibnja 1996. i broj 88 od 17. listopada 1996.). Iz tog područja pojavili su se i još neki zahtjevi ali nisu doveli do ukidnih odluka Ustavnog suda.

U proceduri Ustavnog suda na prijedlog Vlade Republike Hrvatske našao se i Statut Županije istarske, pa je nakon provedene procedure Ustavni sud ukinuo velik broj članaka tog Statuta (gotovo polovinu članaka). Ta je odluka izazvala živ interes hrvatske i europske javnosti jer sadrži niz presedanskih stavova o ustroju i djelovanju Županije

(odluka objavljena u "Narodnim novinama", broj 9 od 10. veljače 1995.). U proceduri Ustavnog suda ocjenjivani su i neki drugi akti gradskih i općinskih tijela.

U judikaturi Ustavnog suda bilježimo stalan poras zaprimljenih predmeta, među kojima prednjače **ustavne tužbe**. Ustavne tužbe su specifičnost ustavnog ustroja Republike Hrvatske kojima se direktno štite zajamčena prava i slobode građana. Među ustavnim tužbama velik je broj onih koje se tiču lokalne samouprave i to najviše onih kojima se povređuju prava pripadnika nacionalnih manjina prilikom sticanja državljanstva ili boravka stranaca na području Republike Hrvatske. Radi ilustracije u tablici I. navodimo podatke zaključno sa 1996. godinom (podaci za tekuću godinu još nisu obrađeni), pa se iz tog tabelarnog prikaza vidi da je konkretna zaštita ljudskih prava i sloboda putem ustavne tužbe zauzela dominantno mjesto u judikaturi Ustavnog suda.

Nakon ustavnih tužbi prema broju primljenih predmeta značajno mjesto zauzima zaštita izbornog prava. Ustavni sud involviran je u tu zaštitu kako prije održavanja izbora tako i nakon održavanja izbora. Tabelarni prikaz (tablica II. i III.) pokazuje da se radi o vrlo zamašnom djelovanju Ustavnog suda i to upravo u materiji koja se odnosi na temeljni princip iz članka 1. Ustava u kojem se jamči pravo građanima da biraju sva tijela u ustroju Republike Hrvatske. Podaci pokazuju da su inicijatori zahtjeva u velikom broju slučajeva uspjeli zaštititi svoja ustavna prava i to ne samo prilikom izbora nego i konstituiranja tijela lokalne samouprave.

4. Zaključak

U zaključku želimo naglasiti da je Ustavni sud samo jedna i to najviša institucija u zaštiti lokalne samouprave i da on djeluje vrlo efikasno. To znači, da Republika Hrvatska ima ne samo normativno ustrojen europski primjeren model lokalne samouprave nego da uživa značajnu i efikasnu zaštitu radnih tijela Republike među kojima Ustavni sud svojom judikaturom efikasno štiti taj ustroj i djeluje u značajnoj mjeri i kao stvara-lac tog ustroja.

TABLICA I.
UKUPNO PRIMLJENO, RIJEŠENO I NERIJEŠENO 1988. - 1996. godina

GODINA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	UK
1988.	1								1
1991.	3		1						4
1992.	28	4	9			1			42
1993.	42	66	60						162
1994.	123	65	415					3	606
1995.	127	69	462	6			1	13	678
Preneseno	324	204	947	6		1	1	16	1499
1996.	243	67	602	6				41	959
UK	567	271	1549	12		1	1	57	2458
RIJEŠENO IZ GOD.									
1988.									
1991.	1								1
1992.	8	1				1			10
1993.	17	12	19						48
1994.	25	16	116					1	158
1995.	15	10	131	2			1	6	165
1996.	10	11	152	4				37	214
UK	76	50	418	6		1	1	44	596
NERIJEŠENO IZ GOD.									
1988.	1								1
1991.	2		1						3
1992.	20	3	9						32
1993.	25	54	41						120
1994.	98	49	299					2	448
1995.	112	59	331	4				7	513
1996.	233	56	450	2				4	745
UK	491	221	1131	6				13	1862

LEGENDA:

I - ocjene zakona

II - ocjene podzakonskih akata i Vladinih uredbi

III - ustavne tužbe

IV - sukobi nadležnosti

V - odgovornost predsjednika Republike

VI - programi političkih stranaka

VII - izborni sporovi

VIII - privremene mjere

Mr. sc. Branko Jović

pročelnik Općinske uprave Općine Erdut

IZGRADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE I UPRAVE U SKLOPU MIRNE REINTEGRACIJE PODRUČJA POD UNTAES-om U USTAVNO-PRAVNI I POLITIČKI SUSTAV REPUBLIKE HRVATSKE

1. Uvod

Europskom poveljom lokalna samouprava definirana je kao pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode bitnim dijelom javnih poslova, u njihovoj odgovornosti i u interesima lokalnog stanovništva. Lokalna vlast predstavlja osnovni postulat demokratske vlasti a samim tim i lokalnog režima i neophodno je osigurati da građani lokalne jedinice aktivno sudjeluju u vođenju lokalnih poslova na lokalnoj razini i u okviru zakonom propisanih ovlasti.

Europski koncept lokalne samouprave zahtijevao je i promjene u organiziranju lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj koje su započele 1993. godine s tim da je ovaj koncept lokalne samouprave tek poslije ovogodišnjih izbora počeo svoje saživljavanje na području koje je pod zaštitom snaga UNTAES (u daljnjem tekstu koristiti će se internacionalni termin: Region), a osnovni cilj je što brža i kvalitetnija reintegracija lokalne samouprave u ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske. Kao jedan od bitnih preduvjeta mirne reintegracije Regiona bilo je provođenje izbora po propisima Republike Hrvatske i stvaranje preduvjeta za konstituiranje predstavničkih tijela kao polazne osnove za pravni ustroj lokalnih jedinica.

2. Postizborne aktivnosti

Konstituiranje Vijeća proteklo je relativno sporo uz nepotrebnu politizaciju jasnih i preciznih zakonskih rješenja. Nedostupnost i nepoznavanje propisa nepotrebno je rezultiralo neodržavanjem konstituirajućih sjednica Vijeća u prvom pozivu (npr. primjena čl. 9. st. 3. Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj). Uz političke (misli se na izborne) pripreme za novi ustroj lokalne samouprave nije se paralelno vršila priprema temeljnih akata za nesmetan početak djelovanja lokalnih jedinica u novonastalim uvjetima.

Polazeći od prednje konstatacije u praksi su primijenjena dva modela i to:

- a) održane su konstituirajuće sjednice na temelju privremenih akata, a priprema i donošenje temeljnih akata izvršena je poslije konstituiranja Vijeća
- b) preuzeti akti općina koje su osnovane u egzilu kao akti kojima je formalno pravno nastavljen rad općina u skladu s tim aktima uz obvezu donošenja novih akata kojima bi se ugradile specifičnosti koje su vezane za prostor i sjedište općine vodeći računa o specifičnostima svake ponaosob.

Nakon konstituiranja sjednica stvoreni su preduvjeti za provođenje daljnjih aktivnosti (izbor Poglavarstva, izbor članova radnih tijela i slično). Sve aktivnosti nisu lišene niza subjektivnih i objektivnih poteškoća. Otežavajuće okolnosti su:

- Konstituiranje Vijeća započelo je neposredno prije sezone godišnjih odmora (u stručnim službama predstavničkih i upravnih tijela godišnji odmori se u pravilu koriste u vrijeme ljetne pauze rada predstavničkih tijela). Prednje je rezultirano prolongacijom rokova tako da su pojedina Vijeća konstituirana u jesenjem razdoblju.
- Dio općina ustrojen je posebnim aktom prijelaznog upravitelja i one nisu de jure već samo de facto jedinice lokalne samouprave.
- Općine prijelaznog karaktera koje nemaju realne mogućnosti da sažive u prijelaznom razdoblju od jedne godine jer je poslije toga njihov status neizvjestan.
- Sve lokalne jedinice su ušle u proces reintegracije, a da im od nadležnih tijela, koji su vodili pripreme za konstituiranje nisu pripremljeni adekvatni izvodi ili zbirke osnovnih propisa koji se odnose na djelokrug i rad lokalne samouprave. Nisu održane kvalitetne pripreme u okviru kojih bi se izvršila analiza specifičnosti u REGIONU a samim tim otklonile pojedine dileme koje su se pojavile u radu. Ovdje se ne aludira ni na koga jer se radi o posve specifičnim uvjetima gdje ne postoje već unaprijed utvrđeni modeli i na ovom poslu su se svi učili manje ili više, i zbog toga je neophodna daljnja pomoć i suradnja.
- Uz prednje neophodno je istaći i prisutno kadrovske siromaštvo. Ovdje se isključuju općine koje su egzistirale u REGIONU i djelovale kao jedinice uprave i samouprave po starom modelu općine koji je na ostalim prostorima Republike Hrvatske napušten 1993./1994. godine.
- Otežano kontaktiranje i komuniciranje. Pojedini članovi predstavničkih tijela, izvršnih tijela, radnih tijela i upravnih tijela nisu fizički na prostoru lokalne jedinice a njihovo odsustvo je rezultat objektivnih i opravdanih razloga, koji se uglavnom odnose na nepostojanje uvjeta za povratak i mogućnost življenja na prostoru lokalne jedinice.
- Početak rada kao i prve aktivnosti često su bile opterećene nepotrebnom primjenom metoda "VRUĆE-HLADNO".
- Iscrpljivanje na bespredmetnim i nepotrebnim stvarima često je vodilo aktivnosti u neželjenom pravcu (neodržavanje zakazanih sjednica, nedonošenje potrebnih akata, stvaranje nepotrebnih tenzija i slično).

- Ubrzana tranzicija opterećena specifičnostima REGIONA neminovno je dovela do konfrontacije dviju suprotnosti koje su se kretale na relaciji: želja - stvarna mogućnost.

3. Rad općinskih tijela

3.1. Općinsko vijeće

Rad općinskih vijeća (primarno korištenje iskustva općine Erdut kao jedne od većih općina kako u prostornom smislu tako i po broju stanovnika, gospodarskom i kadrovskom potencijalu uz komparativnu usporedbu rada vijeća iz materijala koji su nam dostupni) u pravilu je u neposrednoj vezi sa stanjem u pojedinoj općini i veoma je neujednačen kako po broju održanih sjednica tako i po zastupljenosti materijala koji su se našli na dnevnom redu sjednica. Analizom rada općinskih vijeća, a na osnovu dostupnih materijala osjeća se izvjesni napredak, a u onim općinama koje su egzistirale po napuštenom modelu osjeća se značajna kvaliteta i brža primjena propisa koja ide u pravcu reintegracije. Za očekivati je da će se rad Vijeća odvijati bez većih poteškoća

Zakonom propisana obveza donošenja niza akata kao i zadani rokovi pozitivno će utjecati na daljnju aktivnost Vijeća a realno je očekivati da će se stvoriti uvjeti za kvalitetnu izradu godišnjeg plana, a samim tim i potrebe održavanja sjednica Vijeća. U općinama se moraju u što kraćem roku stvoriti uvjeti za funkcioniranje općine u smislu čl. 13. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi. Nužnost je da općina postane temeljna jedinica lokalne samouprave i da bude odraz stvarnog stanja i potrebe lokalne jedinice.

3.2. Poglavarstvo - načelnik

Značaj i uloga načelnika kao nositelja izvršne vlasti koji je ujedno i predsjednik Poglavarstva kao kolegijalnog izvršnog tijela teško se u ovom momentu može razmatrati i analizirati odvojeno. Posebno apostrofirana uloga načelnika kao individualnog nositelja izvršne vlasti najneposrednije se isprepliće s njegovom ulogom predsjednika kolegijalnog izvršnog tijela. Načelnik na ovim prostorima još uvijek nije saživljena institucija sa svim ovlastima načelnika i relativno se teško prihvaćaju od osobe koja je na toj funkciji, a istu usložavaju stavovi sredine koja teško prihvaća potpunu koncentraciju izvršne vlasti u jednoj osobi.

Iako su okviri djelovanja lokalne jedinice relativno uski suština problema koja se u njoj rješava je veoma široka jer se radi o poslovima koji su od životnog interesa za mjesno stanovništvo tako da se objektivno postavlja pitanje broja izvršitelja koji opslužuju načelnika i Poglavarstvo.

3.3. Upravna tijela

Djelokrug upravnih tijela je zakonom decidno definiran i na području općina u REGIONU, u pravilu je osnovan jedan upravni odjel. U materijalu se ne elaboriraju problemi gradova iako su oni identični s problemima mnogih ruralnih sredina koje imaju sva obilježja urbane sredine.

Prelaskom pod ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske ostala su neriješena mnoga pitanja vezana za opsluživanje građana, a ovdje se apostrofiraju samo najznačajnija:

1. razdvajanjem uprave i samouprave značajna područja djelovanja ostala su nepokrivena a za posljedicu imaju nedostupnost građanima i nepružanje usluga građanima (općina Erdut se teritorijalno, izuzev sela Sarvaš, prostorno poklapa s općinom Dalj koja je bila organizirana po modelu općine do 1993. godine),
2. socijalna zaštita nije pokrivena od strane nadležnih službi i ustanova duže vremensko razdoblje i ova kategorija stanovništva je u posebno teškoj situaciji koju usložava dolazak zime,
3. neriješen veliki broj gerijatrijskih slučajeva,
4. neadekvatna zdravstvena zaštita,
5. neblagovremena, nesveobuhvatna isplata s osnova mirovinskih primanja,
6. izbjegla i raseljena lica u i izvan REGIONA, itd.

Neophodno je da županijski uredi u okviru svoje nadležnosti i djelovanja pokriju ove prostore jer uočeni problemi mogu izazvati neželjene posljedice koje će svakako kontraproduktivno djelovati u cilju provođenja potpune reintegracije. Poseban problem predstavljaju nepreuzeti i trenutno neuposleni djelatnici (čl. 56. Zakona). Objektivno se postavlja pitanje analogne primjene čl. 382. stavka 2. a u svezi s čl. 381., 383. i 383.a Zakona o upravi. Ovo ističemo samo kao jedan od problema iako nije u najneposrednijoj vezi s raspravnom temom ali se ne može zaobići u segmentu potpune reintegracije.

Iako je od konstituiranja Vijeća u prosjeku prošlo više od četiri mjeseca još uvijek je prisutan paralelizam u radu i to:

- funkcioniraju tijela u stvarnom sjedištu a istovremeno funkcioniraju općine - uredi s privremenim sjedištem,
- egzistira žiro-račun i novoosnovane općine i općina koja je trebala biti ugašena.
- isturen ured u kontaktu s trećima je u funkciji općine, a što je nedopustivo.

Ne osporava se potreba rada određenih službi izvan sjedišta općine ali se ta aktivnost može riješiti primjenom odredbe čl. 56.b. Zakona. Dvojnost rada - paralelizam indirektno doprinosi usporavanju mirne reintegracije u ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske.

4. Financiranje lokalne jedinice

Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave utvrđeni su izvori financiranja jedinica lokalne samouprave. Općinskom odlukom, temeljem zakonskih ovlasti utvrđena su davanja iz kojih se financiraju potrebe lokalnih jedinica - općina. Prema postojećoj odluci o općinskim porezima predviđeni prihodi samo se teoretski mogu izvršiti jer se iz određenih davanja ne može iz objektivnih razloga oprihodovati planirani dio sredstava. Osnovni izvor prihoda za sada ostaje porez na plaće uposlenih i sredstava državne potpore.

Stavljanjem u funkciju općine kao lokalne jedinice jedno od prioritetnih pitanja postavlja se pitanje financiranja i to:

1. koja je to razina potreba koja se realno može financirati,
2. koji su to realni izvori prihoda.

1.1. U prvom razdoblju saživljavanja lokalne samouprave utvrđeni su, za sada, krajnje mogućnosti koje se mogu isfinancirati a one se svode na isplate zarada uposlenih, podmirenje osnovnih materijalnih troškova, poslovanje upravnog odjela, tekuće održavanje i ostale neodložne potrebe. Međutim, ovo nije svrha funkcioniranja općine jer nam nije cilj rješavanje i zadovoljavanje potreba institucija već rješavanje niza drugih pitanja od interesa za život i funkcioniranje lokalne jedinice. U pripremi su prijedlozi konkretnih mjera i aktivnosti čiji je cilj saživljavanje gotovo svih segmenata života na lokalnoj razini ali se rezultati objektivno mogu očekivati u sljedećoj godini.

2.2. Pitanje osiguranja sredstava je kompletno, a posebno se ističu prisutne specifičnosti i to:

1. disperzija uposlenih i realne mogućnosti ubiranja poreza od zarada istih,
2. neriješeno formalno-pravno pitanje većine uposlenih (samo manji broj uposlenih i to u državnim institucijama ima status uposlene osobe, a većina radno aktivnih uposlenih nema odgovarajući dokument o stjecanju svojstva uposlene osobe čime općina gubi mogućnost da od njihovih zarada naplati pripadajući prihod),
3. nedostatak ili pomanjkanje osjećaja potreba plaćanja obaveza i efikasno uvođenje kompletne financijske discipline,
4. nedostatak podataka o ukupnoj imovini koja se može oprihodovati,
5. utvrđivanje kriterija za davanja s osnova komunalne naknade i komunalnog doprinosa bez obzira što se radi o strogo namjenskim sredstvima ali ista su prihod lokalne jedinice.

Pažljivom analizom izvora iz kojih se financira općina za sada, a isto se odnosi i na razdoblje do isteka kalendarske godine, općina će uglavnom biti ovisna o sredstvima potpore bilo da se radi o sredstvima državnog ili županijskog proračuna. Svjesni činjenice da je i državni a i županijski proračun limitiran i opterećen nizom davanja realno je za očekivati da će se uz minimalne izvorne prihode općine financirati iz sredstava potpore i to u minimalnim iznosima. Sadašnja ulaganja države u lokalne jedinice su trenutno opterećenje ali su ista neophodna kako bi se stvorili bitni preduvjeti da lokalna jedinica stvori uvjete za samofinanciranje. Ulaganje u lokalne jedinice imaju svoje opravdanje samo u onim jedinicama gdje postoje realne pretpostavke da će iste moći egzistirati na osnovu vlastitih prihoda. Neophodno je istaći da pojedine lokalne jedinice nemaju ni teoretske preduvjete, da sažive kao lokalni servis, koji bi bio u funkciji lokalnog stanovništva.

Kako jedinice lokalne samouprave na ovim prostorima egzistiraju kratko vrijeme za sada je bilo realno analizirati provedene aktivnosti, evidentirati uočene probleme, sagledati specifičnosti vremena i prostora a detaljniju analizu je moguće dati kada od konstituiranja lokalnih jedinica protekne bar jednogodišnje razdoblje.

5. Zaključak

Nesporno je, da mirna reintegracija teče ni suviše brzo ni suviše sporo i da se u sklopu nje stavljaju u funkciju tijela lokalne samouprave i uprave. U vremenu od provedenih izbora do danas izvršen je značajan dio posla oko stavljanja u funkciju tijela lokalne samouprave. Organizacija lokalne samouprave teče sporije od očekivane dinamike, ali ovdje je neophodno istaći da je ovo jedinstven model ustroja lokalne vlasti za koje ne postoje već izrađeni modeli već se u hodu uči i radi.

Da bi lokalna samouprava ispunila očekivane rezultate neophodno je poduzeti konkretne mjere u pravcu decentralizacije uprave i samouprave. Izvršiti temeljitu analizu sadašnje teritorijalne organizacije lokalnih jedinica i na bazi empirijskih pokazatelja predložiti reorganizaciju odnosno novu organizaciju lokalnih jedinica zasnovanu na stvarnim preduvjetima. Izvršiti dodatne aktivnosti da se ukine paralelizam u djelovanju općina jer i uz objektivnu potrebu rada dislociranih tijela, općina mora djelovati na prostoru za koji je osnovana. Iznaci mogućnost da se do kraja godine isfinanciraju lokalne jedinice u skladu s mogućnostima i minimalnim potrebama svake jedinice ponaosob. Koordinirati aktivnosti koje bi imale za cilj ujednačavanje kriterija za izradu proračuna za financiranje lokalnih jedinica u narednoj kalendarskoj i proračunskoj godini. Da se na razini regije izvrši cjelovita analiza stanja lokalnih jedinica, objedine postignuti rezultati, elaboriraju uočeni problemi s konkretnim prijedlozima za njihovo razrješenje.

Proces mirne reintegracije nije posao koji se može vremenski ograničiti, nego je to proces koji traje i aktivnosti na tom planu treba izgrađivati u koordiniranoj akciji unapređenja lokalne samouprave na cijelom području Republike Hrvatske.

ZAKLJUČAK SAVJETOVANJA

“Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj” Osijek 16. - 17. listopada 1997.

Okupljeni u Osijeku 16. i 17. listopada 1997. godine sudionici Savjetovanja
“Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj”,

izražavajući zahvalnost organizatorima Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Hrvatskom institutu za ljudska prava Novi Vinodolski i Veleposlanstvu lokalne demokracije Slavonije Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe na mogućnosti sudjelovanja te glavnom tajniku Vijeća Europe g. Danielu Tarschysu na pokroviteljstvu,

suglasili su se o bitnim pitanjima razmotrenim na Savjetovanju iz čega slijede

ZAKLJUČCI

1. Razmatranje svih relevantnih pitanja koncipiranja i razvoja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, koja su bila predmet Savjetovanja, uvjetovano je činjenicom da je ovo prvi znanstveni i stručni skup na kome se razmatra odnos hrvatskog zakonodavstva prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, a nakon dužeg vremena i problematika lokalne samouprave u Hrvatskoj uopće. Međutim, taj pristup nije omogućio produbljeno sagledavanje pojedinih pitanja, što upućuje na potrebu organiziranja specijaliziranih stručnih skupova na kojima će biti razmotreni pojedini aspekti lokalne samouprave poput regionalne samouprave, upravljanja (management) na lokalnoj razini, financiranja lokalne samouprave, utjecaja tehnološkog razvitka na lokalnu razinu upravljanja, uloge nevladinih organizacija i drugih institucija u lokalnoj samoupravi i dr.
2. Sudionici savjetovanja ukazuju na potrebu uspostavljanja sustava praćenja i istraživanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, njenog znanstvenog promišljanja utemeljenog na hrvatskoj pravnoj tradiciji i teorijskim i praktičnim dosezima suvremenog demokratskog svijeta i usmjerenog k oblikovanju hrvatske teorije lokalne samouprave te izgradnje tome primjerenog normativnog modela. Sudionici nisu uočili nužnost značajnijih zahvata u zakonodavstvo Republike Hrvatske radi njegovog usklađivanja s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, ne samo zbog njihove normativne usklađenosti već i zbog činjenice da i postojeći zakonski okviri omogućavaju razvitak lokalne samouprave i korištenje zakonskih rješenja koja u praksi do sada nisu primijenjena. To dakako ne otklanja potrebu poboljšanja postavljenih normativnih rješenja, na što su pojedini sudionici svojim izlaganjima ukazali.
3. Empirijska istraživanja potvrđuju kako uspješnost primijenjenih rješenja ovisi poglavito o motiviranosti i osposobljenosti nositelja lokalne samouprave u pojedinoj sredini za upravljanje razvojem te sredine. Budući uočena razina motiviranosti i

osposobljenosti nije zadovoljavajuća, to upućuje na potrebu iznalaženja sustava koji će osigurati podizanje motivacije i znanja nositelja razvitka lokalne samouprave na lokalnoj razini.

U tom smislu ukazuje se odgovarajućim organizirati djelatnost stručne institucije koja će preuzeti aktivnosti osposobljavanja seminarima, treningom, savjetodavnom djelatnošću i na druge načine. Pri oblikovanju ovih rješenja treba koristiti opća svjetska, a prvenstveno europska i američka referentna iskustva elektronskih sveučilišta, instituta za lokalnu samoupravu i centara za obrazovanje i osposobljavanje lokalne samouprave.

Navedenu djelatnost treba organizirati u okvirima i uz pomoć programa LODE (Local Democracy programme) i ENTO (European Network of Training Organizations for Local and Regional Authorities) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe.

4. Sudionici savjetovanja primaju na znanje i podupiru istaknuti prijedlog da središte izvođenja programa osposobljavanja za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj bude Sveučilište J. J. Strossmayer u Osijeku, što je utemeljeno na dosadašnjim aktivnostima i raspoloživim znanjima u okviru Pravnog fakulteta u Osijeku, kao i na već uspostavljenoj suradnji s Vijećem Europe putem Veleposlanstva lokalne demokracije Slavonije u Osijeku.

Ova aktivnost podrazumijeva i potrebu uspostavljanja sustavnog praćenja, stvaranje baze podataka i znanstvenog istraživanja lokalne samouprave na istom mjestu. Sudionici savjetovanja iskazuju svoju spremnost da tome i nadalje djelatno pridonose.

5. Ocjenjujući da izlaganja sudionika savjetovanja predstavljaju značajan prilog ne samo sagledavanju postojećeg stanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nego i ukazivanju načina i puta njenog daljeg razvitka, sva izlaganja će biti pripremljena te objavljena u zborniku Savjetovanja.

Vijeće Europe
Kongres regionalnih i lokalnih vlasti Europe

PREPORUKA 34 (1997)¹
O NACRTU
EUROPSKE POVELJE O REGIONALNOJ SAMOUPRAVI

I. Kongres,

u odgovoru na prijedlog Doma Regija, te nakon razmatranja Mišljenja Doma lokalnih vlasti,

1. ispitavši izvješće koje je g. Peter Rabe (Donja Saska, Njemačka) podnio na ovoj sjednici;
2. Imajući u vidu Rezoluciju 67 (1970.) o “problemima regionalizacije u Europi” i 117 (1980.) o “regionalnim institucijama u Europi” Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Europe;
3. Imajući u vidu Rezoluciju 8 (1994) i Preporuku 6 (1994.) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe i na zahtjev iz Rezolucije 8 glede izradbe “Europske povelje o regionalnoj autonomiji” sukladno smjernicama Europske povelje o lokalnoj samoupravi u suradnji s Parlamentarnom skupštinom, kako je navedeno u stavku 23 Genevske deklaracije;
4. Imajući u vidu deklaracije usvojene na raznim konferencijama i konvencijama koje je organizirala Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti Europe, napose na Galwaysku deklaraciju (1975.), Bordeauxku deklaraciju (1978.) i Genevsku deklaraciju (1993.);
5. Imajući u vidu Rezoluciju o “regionalnoj politici Zajednice i ulozi regija”, usvojenu 18. studenog 1988. u Europskom parlamentu;
6. Imajući u vidu privrženost Parlamentarne skupštine regionalizaciji i posebno njezine Preporuke 1021 (1985.); 1256 (1995.) o regijama unutar Vijeća Europe;
7. Imajući na umu Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (konvencija Vijeća Europe br. 122) od 15. listopada 1985., te pozdravljajući činjenicu da su ju dosad potpisale 32 države - članice, a 24 od njih usvojile;

¹ Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi s Preporukom (34, 1997) pripremljen je za 4. sjednicu Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe. Nacrt s Preporukom je kao izvjestitelj predstavio Petar Rabe. Ovaj dokument je Kongres usvojio nakon rasprave 5. lipnja 1997. godine.
(<http://www.coe.fr/cplre/charter.rsg.html> 7/1/97)

8. Vodeći računa o važnosti načela supsidijarnosti, koje je po prvi put definirano u nekom međunarodnom tekstu u članku 4, stavku 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te je kao osnovno načelo uključeno u Ugovor iz Maastrichta;
9. Imajući u vidu Preporuku br. R (95) 19 Ministarskog odbora državam - članicama glede provedbe načela supsidijarnosti, usvojenu 12. listopada 1995.;
10. Imajući u vidu Statutarnu rezoluciju (94) 3 glede osnutka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe i na Povelju Kongresa, napose prijelaznu odredbu br. 1, koja pretpostavlja da će one zemlje koje nemaju regije napredovati u području regionalizacije;
11. Imajući u vidu svoju Rezoluciju 37 (1996.), kojom je privremeno odobren preliminarni nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi;
12. Imajući u vidu svoju Preporuku 22 (1996.), kojom je tražio mišljenje o spomenutom nacrtu;
13. Zahvaljujući Parlamentarnoj skupštini za njezin doprinos pripremnom radu na Povelji i na njezinom međuvremenom povoljnom mišljenju u Rezoluciji 118 (1997.);
14. Uzimajući u obzir stav Odbora Regija Europske unije (dok. CPR/GT/RSG (3) 5) i mišljenja koja su izrazili Skupština europskih regija (dok. CPR/GT/RSG (3) 3) i Vijeće europskih općina i regija (dok. CPR/GR/RSG (3) 8);
15. Uzimajući u obzir prijedloge i komentare mnogih udruga lokalnih i regionalnih vlasti u državama - članicama;
16. Vodeći računa o prijedlozima pristiglim s rasprava Radne skupine održanih u Hannoveru (22. ožujka 1998.), Barceloni (18. listopada 1996.), Firenci (27. i 28. veljače 1997.) i Wrocławu (10. ožujka 1997.) kao i mnogim sugestijama članova Kongresa;
17. Zahvaljujući mnogim stručnjacima koji su pridonijeli pripremnom radu na Povelji, poglavito g. Philippen de Bruyckeru i g. Nicolasu Levratu;

II. Poziva

1. Parlamentarnu skupštinu Vijeća Europe da podupre nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi, uz navedene dodatke;
2. Ministarski odbor Vijeća Europe da ispita nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi s namjerom njegovog usvajanja kao konvencije Vijeća Europe;
3. Drugi sastanak na vrhu čelnika država ili vlada Vijeća Europe (Strasbourg, listopad 1997.) da iznese političko mišljenje u potporu ovog koraka k punom priznavanju važnosti regionalizma za proces europske izgradnje, sukladno smjernicama Bečkog sastanka na vrhu;
4. Vlade država - članica koje to još nisu učinile da usvoje Europsku povelju o lokalnoj samoupravi najkasnije istodobno s usvajanjem Europske povelje o regionalnoj samoupravi.

NACRT EUROPSKE POVELJE O REGIONALNOJ SAMOUPRAVI

UVODNI DIO

Države-članice Vijeća Europe, potpisnice ove Povelje

1. smatrajući da je cilj Vijeća Europe postignuće većeg jedinstva između njegovih članica radi očuvanja i ostvarenja ideala i načela štovanja ljudskih prava i demokracije, koji su njihova zajednička baština i tvore uvjete za demokratsku sigurnost i čimbenike mira;
2. smatrajući da je pravo građana na sudjelovanje u obavljanju javnih poslova jedno od demokratskih načela koje dijele sve države-članice Vijeća Europe i da regije unapređuju izvršenje tog prava;
3. uvjerenе da postojanje regija kojima rukovode predstavnici izabrani općim pravom glasa i opskrbljenih stvarnim odgovornostima može dati upravu koja je i djelotvorna i bliska građanima;
4. uvjerenе da je načelo supsidijarnosti glavni doprinos razvoju demokracije u Europi na osnovi jednake zakonitosti različitih razina vlasti: lokalne, regionalne, nacionalne i europske;
5. smatrajući da su ova Povelja i Europska povelja o lokalnoj samoupravi komplementarne u primjeni načela supsidijarnosti za dobro regionalnih i lokalnih vlasti;
6. svjesne da je regija odgovarajuća razina vlasti za djelotvornu primjenu supsidijarnosti, koja se smatra jednim od osnovnih načela koje valja poštivati i glede europske integracije i glede unutarnjeg ustroja država uključenih u ovaj razvoj događaja;
7. izjavljujući da se regionalizacija ne smije postići na račun autonomije lokalnih vlasti nego mora biti praćena mjerama osmišljenim radi zaštite takvih vlasti uz strogo poštivanje postignutog Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi;
8. potvrđujući da priznavanje regionalne samouprave za sobom povlači privrženost državi kojoj te regije pripadaju, uz primjereno poštivanje njezine suverenosti i teritorijalne cjelovitosti;
9. potvrđujući da bi priznavanje regionalne samouprave trebalo biti popraćeno mjerama za provedbu solidarnosti među regijama kako bi se promicao uravnoteženi razvoj;
10. smatrajući da regija, kao važna sastavnica države, posvjedočuje europsku raznolikost, pridonosi obogaćivanju njezine kulture uz dužno štovanje njezinih tradicija i čuvajući njezinu povijest, te unapređuje njezin gospodarski napredak glede održivog razvoja;
11. svjesne da međuregionalna i transgranična suradnja predstavljaju vrijedan i nužan doprinos europskoj izgradnji;

12. potvrđujući da bi osnutak odgovarajućih europskih institucija trebao voditi računa o postojanju regija unutar europskih država glede okvira i provedbe politika primijenjenih na europskoj razini, te da bi regije trebalo ohrabriti na sudjelovanje u takvim institucijama, napose Regionalnoj komori Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe i Odboru regije Europske unije;
13. izjavljujući da ova načela pretpostavljaju postojanje razine regionalne vlasti opremljene demokratski konstituiranim tijelima koja odlučuju, koje posjeduje širok stupanj autonomije glede svojih odgovornosti, načina i sredstava kojima se izvršavaju te odgovornosti i izvore potrebne za ispunjenje svojih zadaća;
14. smatrajući da je, unatoč dubokim razlikama koje postoje između pavnih i institucionalnih tradicija različitih europskih zemalja, i poželjno i prikladno proširiti proces regionalizacije unutar europskih država na osnovi dalje navedenih načela;
15. smatrajući da su jedan od načina na koji valja ostvariti ciljeve sporazumi u području njihovih teritorijalnih struktura, sporazumjele su se kako slijedi:

Članak 1.

Ugovorne strane će smatrati da ih, na način i u mjeri predviđenima u jednom od postupaka sadržanih u člancima 20. ili 23. ove Povelje, obvezuju sljedeći članci ove Povelje:

DIO I.

A. UTEMELJENJE REGIONALNE SAMOUPRAVE

Članak 2.

1. Načelo regionalne samouprave bit će u Ustavu priznato u najvećoj mogućoj mjeri.
2. Opseg regionalne samouprave odredit će se jedino Ustavom, statutima regija, državnim ili međunarodnim zakonom.
3. Statutarne odredbe koje određuju opseg regionalne samouprave omogućit će regijama što je više moguće posebnu zaštitu na osnovi postupaka ili uvjeta njihovog usvajanja.

B. DEFINICIJA REGIONALNE SAMOUPRAVE

1. Načelo

Članak 3.

Načelo

1. Pod regionalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i sposobnost najvećih teritorijalnih vlasti unutar svake države, koje imaju izabrana tijela a upravno su smještene

između središnje vlade i lokalnih vlasti i uživaju prerogative samoorganizacije ili oblika uobičajeno vezanog za središnje vlasti, da upravljaju, na vlastitu odgovornost i u interesu svoga pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova, sukladno načelu supsidijarnosti.

2. U skladu s odredbama ove Povelje, opseg regionalne samouprave odredit će se domaćim zakonom svake države pod uvjetima iznesenim u članku 2. stavak 2.

2. Vrste nadležnosti

Članak 4.

Vlastite nadležnosti

1. Nadležnosti regija priznat će se ili odrediti Ustavom, statutima regije, državnim ili međunarodnim zakonom.

2. Na vlastite nadležnosti regija može se utjecati ili ih ograničiti jedino Ustavom, državnim ili međunarodnim zakonom.

3. Regije će imati ovlasti donošenja odluka i upravne ovlasti u područjima njihove vlastite nadležnosti. Ove će ovlasti dopustiti usvajanje i provedbu politika specifičnih za svaku regiju.

4. Unutar granica zakona, poželjno je da, na regionalnoj razini, provedba zadaće koje spadaju u nadležnost državne uprave bude dodijeljena regionalnim tijelima. Regijama će se za tu svrhu dati potrebna sredstva.

Članak 5.

Delegirane nadležnosti

1. Nadležnosti se, unutar granica zakona, mogu od strane drugih razina vlasti delegirati regijama.

2. Delegiranje nadležnosti bit će, ukoliko je izvodivo, jasno definirano. Izvori, napose materijalni i financijski, za djelotvorno izvršenje ovih dodatnih ovlasti prikladno će se osigurati u aktu delegiranja.

3. Tijelima odgovornim za izvršenje ovih nadležnosti bit će, koliko god je moguće unutar granica zakona, dopuštena diskrecija u prilagodbi njihovog izvršenja uvjetima specifičnim regiji i njihovim organizacijskim strukturama u interesu djelotvornosti i sukladno željama stanovnika regije. Odredba glede financijskih aspekata u aktu delegiranja neće pretjerano ograničavati ovu diskreciju.

3. Sfere nadležnosti

Članak 6.

Regionalni poslovi

1. Uz nadležnosti koje su, sukladno s načelom iznesenim u članku 3, priznate ili dodijeljene regijama Ustavom, statutima regije, državnim ili međunarodnim zakonom,

regionalni će poslovi jednoliko pokrivati svako pitanje od regionalnog interesa koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili posebno dodijeljeno nekoj drugoj vlasti.

2. Pri izvršenju svojih nadležnosti regije će se, uz puno poštivanje zakona, voditi interesima građana kao i načelom supsidijarnosti te će uzeti u obzir razborite zahtjeve nacionalne i europske solidarnosti.

Članak 7.

Odnosi s lokalnim vlastima

1. Regije koje imaju nadležnosti koje se tiču vlasti za koje je namijenjena primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi poštivat će duh i slovo te konvencije u svojim odnosima s tim vlastima.

2. Regije će u svojim odnosima s lokalnim vlastima primjenjivati načelo supsidijarnosti.

3. Unutar granica zakona, regije mogu delegirati neke od svojih nadležnosti lokalnim vlastima u skladu s načelima iznesenim u članku 5.

4. U onoj mjeri u kojoj to spada u njihovu nadležnost, regije će se gdje je potrebno potruditi da osiguraju financijsko izjednačavanje između lokalnih vlasti smještenih unutar njihovih granica.

Članak 8.

Meduregionalni i transgranični odnosi

1. U područjima njihove nadležnosti regije će biti ovlaštene poduzimati djelatnosti meduregionalne ili transgranične suradnje u suglasnosti s postupkom utvrđenim domaćim zakonom. Ove će se djelatnosti provoditi poštujući domaće zakonodavstvo i međunarodne obveze države.

2. Regije koje tvore dio transgraničnog područja mogu, poštujući zakone svih dotičnih državnih pravnih sustava, osnivati zajednička savjetodavna i/ili izvršna tijela. Akti tih tijela podlijegat će postupcima nadležnih sudova u istom obujmu kao kad bi ih izvršavalo regionalno tijelo, sukladno načelima ustanovljenim postojećim ugovorima o ovom pitanju.

3. Meduregionalni ili transgranični odnosi ravnat će se prema relevantnim međunarodnim sporazumima ukoliko su primjenjivi.

Članak 9.

Sudjelovanje u državnim poslovima

1. Budući da pravila usvojena na razini središnje vlade mogu izmijeniti opseg regionalne samouprave ili utjecati na interese regije, regije će moći sudjelovati u postupku odlučivanja.

2. Sudjelovanje regija u poslovima središnje vlade može:

- biti osigurano odgovarajućom zastupljenošću regija u zakonodavnim ili upravnim tijelima;
- biti zasnovano na postupcima rasprave ili konzultacije između državnih tijela i svake dotične regije;
- proizlaziti iz konzultacije središnjih vladinih tijela i strukture koja predstavlja regije.

Ovi se oblici sudjelovanja neće međusobno isključivati.

Članak 10.

Sudjelovanje u europskim i međunarodnim poslovima

1. Regije će imati pravo na sudjelovanje ili predstavljanje, preko tijela osnovanih upravo za tu svrhu, u djelatnostima europskih institucija.

2. Regije će u najmanju ruku imati pravo biti konzultirane od strane svoje državne vlade kad god država pregovara o zaključenju nekog međunarodnog ugovora ili usmjerjenju nekog drugog instrumenta unutar okvira neke europske organizacije koji bi mogli izravno utjecati na njihove ovlasti ili njihove temeljne interese. Isto će se primjenjivati kad god provedba pravila usvojenih na europskoj razini može biti u njihovoj odgovornosti.

3. Nacionalne vlade mogu regije uključivati u pregovarački proces uključivanjem regionalnih predstavnika u nacionalna izaslanstva.

4. U svrhu promicanja ili obrane svojih interesa, regije će imati pravo pojedinačno ili kolektivno s drugim regijama ili lokalnim vlastima osnivati urede za vezu s drugim regijama ili lokalnim vlastima ili u odnosu na međunarodne organizacije - napose europske organizacije - koji će djelovati u području njihove nadležnosti.

4. Institucionalna organizacija regija

Članak 11.

Načelo regionalne samoorganizacije

Regije će, u najvećoj mogućoj mjeri, imati pravo usvojiti i, u najmanju ruku, dopuniti svoje statute poštujući Ustav i zakone donesene sukladno članku 2. stavak 3.

Članak 12.

Regionalna tijela

1. Bez predrasude glede različitih oblika sudjelovanja građanstva u odlučivanju, regije će imati predstavničku skupštinu i izvršno tijelo.

2. Skupština će biti slobodno i izravno izabrana tajnim glasovanjem na osnovi općeg prava glasa.

3. Izvršno će tijelo biti odgovorno skupštini sukladno uvjetima i postupcima utvrđenim u domaćem pravosuđu svake države - stranke ove Povelje, osim u slučaju izravnog izbora od strane pučanstva.

4. Uvjeti službovanja izabranih regionalnih predstavnika omogućit će slobodno obnašanje njihovih dužnosti, napose uz odgovarajuću naknadu.

5. Članovi predstavničke skupštine ili izvršnog tijela ne mogu biti podložni mjerama središnje vlade koje sprječavaju slobodno obnašanje njihovih dužnosti, osim u svezi sa sudskim postupcima.

Članak 13.

Regionalna uprava

1. Regije će imati vlastitu imovinu i svoj vlastiti sustav uprave, kao i vlastita tijela koja mogu sami osnovati, te vlastito osoblje.

2. Regije mogu slobodno određivati unutarnju strukturu svojih upravnih sustava i njihovih tijela.

3. Regije mogu određivati uvjete pružanja usluga svoga osoblja unutar granica takvih općih načela koja mogu glede ovog pitanja postavljati središnja ili federalna vlast.

5. Regionalne financije

Članak 14.

Načela

1. Sustav financiranja regija treba dati predvidiv iznos prihoda razmjern njihovim nadležnostima, dopuštajući im provedbu vlastite politike.

2. Izvori regionalnog financiranja trebaju biti dovoljno raznoliki i dostatni kako bi se omogućilo da regije, koliko god je moguće, idu ukorak sa stvarnim razvitkom izdataka obnašanja njihovih nadležnosti i s općim gospodarskim razvojem.

3. Glede obnašanja vlastitih nadležnosti, regionalni će se financijski izvori većinom sastojati od vlastitih izvora, koje mogu slobodno koristiti.

4. Načelo solidarnosti zahtijeva, unutar svake države, uvođenje mehanizma izjednačavanja, vodeći računa i o potencijalnim izvorima i o zadaćama regije, sa svrhom usklađivanja životnog standarda stanovnika različitih regija.

5. Transferi i subvencije u pravilu se neće namirivati. Financijski transferi regijama i, ondje gdje je primjenjivo, raspodjela poreza predviđena člankom 15. stavak 3. vodit će se unaprijed utvrđenim pravilima zasnovanim na nekoliko ciljnih kriterija koji odgovaraju stvarnim potrebama regija.

6. Regije će, unutar granica zakona, imati pristup tržištu kapitala sa ciljem pokrivanja svojih kapitalnih izdataka posudbom pod uvjetom da mogu posvjedočiti svoju sposobnost podmirivanja duga tijekom razdoblja otplate iz vlastitih prihoda.

7. Statutarna obveza poštivanja određenih proračunskih pravila ili standardiziranog računovodstvenog sustava neće zadirati u financijsku autonomiju regija.

Članak 15.

Vlastiti izvori

1. Vlastiti će se izvori uglavnom sastojati od poreza, naknada i pristojbi koje regije imaju pravo prikupljati unutar granica određenih Ustavom ili zakonom. Regije će moći odrediti stope regionalnih poreza i pristojbi.

2. Ondje gdje ne mogu ubirati vlastite poreze, regije će biti ovlaštene, unutar granica propisanih Ustavom ili zakonom, zaračunavati dodatni postotak na poreze koje ubiru druge javne vlasti.

3. Udio regija u općim porezima zasnovanim Ustavom ili zakonom također će se smatrati vlastitim izvorima. Uspostavit će se odgovarajući postupci radi konzultiranja regija o pravilima i aranžmanima za podjelu ili dodjelu takvih sredstava.

4. Upravljanje regionalnim porezima može se, zbog racionalizacije, djelotvornosti i usklađenosti, dati u odgovornost upravnog tijela koje pripada različitim vlastima ili vlasti izvan regije a da to ne utječe na vlasništvo i uporabu prihoda.

C. ZAŠTITA REGIONALNE SAMOUPRAVE

Članak 16.

Zaštita regionalnih granica

1. Bez prejudiciranja demokratskih postupaka koji mogu biti omogućeni domaćim zakonima, regionalna granica ne može se mijenjati sve dok dotična regija nije dala svoj pristanak.

2. U slučaju općeg ponovnog određivanja regionalnih granica, konzultiranje svih dotičnih regija, sukladno s bilo kojim postupcima propisanim domaćim zakonodavstvom, može se zamijeniti izričitim pristankom svake regije.

Članak 17.

Pravo regije na pokretanje sudskih postupaka

Regije će imati ovlasti poduzeti akciju u nadležnim sudovima s ciljem osiguranja slobodnog obnašanja svojih ovlasti i poštovanja načela regionalne samouprave utvrđenog ovom Poveljom ili domaćim zakonodavstvom.

Članak 18.

Sukobi nadležnosti

1. Kada postoji sukob nadležnosti, rješava ga sudbeno tijelo.

2. Sukobi nadležnosti rješavat će se sukladno ustavnim i statutarnim načelima svake države. Ako u pozitivnom zakonu nije primjenjivo jasno rješenje, pri odluci će se uzeti u razmatranje načelo supsidijarnosti.

Članak 19.

Nadzor regionalnih akata

1. Nadzor akata koje regije usvoje može se obavljati samo u onim slučajevima i u suglasnosti s onim postupcima koji su predviđeni Ustavom ili zakonom.

2. Svaki nadzor regionalnih akata bit će usmjeren jedino osiguranju poštivanja zakona. Takav će se nadzor provoditi jedino *ex post facto*, te je podložan postojanju postupka odobravanja statuta regije.

3. Nadzor ipak može uključivati ocjenu svrhovitosti glede ovlasti provedbe na koju se poziva članak 4. stavak 4., te obnašanja nadležnosti delegiranih regijama.

DIO II.

Članak 20.

Obveze i pridržaji

1. Ugovorne države sporazumne su biti vezane svim odredbama ove Povelje i obvezuju se da niti jednom mjerom neće ometati djelotvornu provedbu načina nadzora spomenutih u članku 22. ove Povelje.

2. U svrhu uvažavanja različitosti i razvojne prirode regionalnih situacija u europskim državama, države će biti ovlaštene uložiti pridržaje na sljedeće članke:

- članak 4. stavak 4.,
- članak 8. stavak 2.,
- članak 10. stavak 3.,
- članak 13. stavak 3.

U državama u kojima je regionalna skupština tradicionalno sastavljena od izabranih predstavnika lokalnih vlasti koje čine regiju, država će biti ovlaštena uložiti pridržaj glede izravnog karaktera izbora kako propisuje stavak 2. članka 12.

3. Neće se dopustiti drugi pridržaji osim ovih u prethodnom stavku.

4. Pridržaje treba dostaviti glavnom tajniku Vijeća Europe u doba potpisivanja, usvajanja ili pristupanja.

5. Svaka država koja je uložila pridržaje može ih povući bilo kada, obaviješću glavnom tajniku Vijeća Europe.

Članak 21.

Tumačenje Povelje

Niti jedna od odredbi Povelje ne smije se tumačiti tako da zadire ili ograničuje oblik samouprave šire prenesenim na teritorijalne vlasti međunarodnim pravom ili domaćim pravom svake države.

Članak 22.

Nadzor nad primjenom Povelje

1. Svaka će država tijekom godine u kojoj u njoj Povelja stupi na snagu, tako brzo kako je zainteresirana a poslije svakih pet godina, sastaviti izvješće o primjeni Povelje.

2. Države koje su uložile pridržaje sukladno stavku 2. članka 20. ispitat će u svom izvješću relevantnost zadržavanja tih pridržaja.

3. Izvješće će se podnositi radi razmatranja CLRAE-u, koji će ga svojim primjedbama upućivati Ministarskom odboru i Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe. Ministarski će odbor razmotriti svako nacionalno izvješće sukladno onim postupcima koje donese, te će o svojim zaključcima obavijestiti dotičnu državu i predsjedavajućeg CLRAE-a.

4. Ministarski će odbor ako bude prikladno i nakon konzultacije s CLRAE-om i Parlamentarnom skupštinom, poduzeti mjere kako bi dopustio da pregled izvješća podnesu države-nečlanice Vijeća Europe.

Članak 23.

Obveze država uključenih u proces regionalizacije

1. Države u kojima je proces regionalizacije trenutačno u tijeku mogu usvojiti ovu Povelju dok se obvezuju primijeniti njezine odredbe uspostavom i razvojem regionalnih struktura. One će se obvezati, u roku ne dužem od deset godina od stupanja na snagu ove Povelje kod njih, uspostaviti pravni okvir i upravne i financijske mehanizme koji će im omogućiti da, glede svojih regija, ispoštuju prava navedena u ovoj Povelji pod uvjetima određenim stavkom 1. ili 2. članka 20.

2. Svaka država u kojoj je Povelja na snazi pod uvjetima određenim u prethodnom stavku načinit će, u onoj godini u kojoj u njoj Povelja stupi na snagu, te nakon toga svake tri godine, izvješće o razvitku procesa regionalizacije, ova će izvješća podlijezati postupku predviđenom stavcima 3. i 4. članka 22. Najkasnije nakon četvrtog izvješća dotična će strana obavijestiti glavnog tajnika Vijeća Europe o svojim koracima glede poštivanja Povelje pod uvjetima određenim u stavku 1. ili 2. članka 20.

DIO III.

Članak 24.

Potpisivanje, usvajanje, stupanje na snagu

1. Ova Povelja će biti otvorena za potpisivanje državama - članicama Vijeća Europe. Podlijezati će ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju. Isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju bit će položene kod glavnog tajnika Vijeća Europe.

2. Ova Povelja će stupiti na snagu prvog dana prvog mjeseca nakon isteka razdoblja od tri mjeseca od nadnevka kada pet država-članica Vijeća Europe izrazi svoj pristanak na obvezanost Poveljom sukladno odredbama prethodnog stavka.

3. U odnosu na državu-članicu koja naknadno izrazi svoj pristanak na obvezanost, Povelja će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji uslijedi nakon isteka razdoblja od tri mjeseca nakon pohrane instrumenta usvajanja, prihvaćanja ili dopuštenja.

Članak 25.

Regije na koje će se Povelja primjenjivati

Načela regionalne samouprave sadržana u ovoj Povelji primjenjivat će se na sve regije koje postoje unutar teritorija ugovorne strane. Međutim, svaka ugovorna strana može, kod pohrane isprava o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju, specificirati kategorije regija na koje namjerava ograničiti obuhvat Povelje ili onih koje namjerava isključiti iz njezinog obuhvata.

Članak 26.

Pristupanje država - nečlanica Vijeća Europe

Nakon stupanja na snagu ove Povelje i nakon konzultacije s CLRAE-om, Ministarski odbor može, jednoglasnom odlukom, pozvati bilo koju državu - nečlanicu da pristupi Povelji. Ovaj poziv mora naići na izričitu suglasnost svake od država koje su usvojile Konvenciju.

Članak 27.

Otkazivanje

Svaka ugovorna strana može otkazati ovu Povelju u bilo koje doba nakon isteka pet godina od dana na koji je Povelja za nju stupila na snagu. Glavnom tajniku Vijeća Europe mora se šest mjeseci prije toga dostaviti obavijest. Takva obavijest neće utjecati na važenje Povelje s obzirom na ostale ugovorne strane ukoliko u svim slučajevima ne bude manje od pet takvih strana.

Članak 28.

Obavješćivanje

Glavni tajnik Vijeća Europe izvijestit će države-članice Vijeća Europe o:

- a. svim potpisima;
- b. pohrani isprava o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju;
- c. svakom danu stupanja na snagu ove Povelje sukladno članku 24;
- d. svim primljenim obavijestima u primjeni članka 20. stavaka 4. i 5., glede pridržaja;
- e. svim obavijestima glede isključenja određenih kategorija regija iz opsega sadašnje Povelje sukladno članku 25;
- f. svim obavijestima države koja je Povelju usvojila prema uvjetima članka 23, najkasnije nakon isteka razdoblja navedenog u članku 23. stavak 2;
- g. svim izvješćima Ministarskog odbora, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe i Parlamentarne skupštine usvojenim pod aranžmanima za nadzor primjene ove Povelje;

h. svim drugim aktima, obavjestima ili priopćenjima vezanima za ovu Povelju.

Kao svjedoci ovoga dolje potpisani su, uz puno ovlaštenje, potpisali ovu Povelju.

Načinjeno _____, _____ 19__ na engleskom i francuskom, od kojih su oba teksta jednako vjerodostojna i od kojih će po jedna preslika biti pohranjena u pismohranu Vijeća Europe. Glavni tajnik Vijeća Europe poslat će ovjerene preslike svakoj državi - članici Vijeća Europe.

Vijeće Europe
Kongres regionalnih i lokalnih vlasti Europe

OBRAZLOŽENJE NACRTA EUROPSKE POVELJE O REGIONALNOJ SAMOUPRAVI²

I. Podloga

Prva sjednica Kongresa o lokalnim i regionalnim vlastima u Europi usvojila je Rezoluciju br. 8 koja "poziva Dom regija i Dom lokalnih vlasti da načine nacrt Europske povelje o regionalnoj anatomiji sukladno smjericama Europske povelje o lokalnoj samoupravi u suradnji s Parlamentarnom skupštinom kako je navedeno u točki 23. Genevske deklaracije".

Na osnovi ove rezolucije osnovana je radna skupina pod predsjedateljstvom g. Claudea Haegija s g. Peterom Rabeom kao izvjestiteljem unutar Kongresa. Uz pomoć stručnjaka radna je skupina načinila privremeno izvješće, koje je uključivalo i prvu inačicu nacrtu Europske povelje o regionalnoj samoupravi. Tekst je predočio Domu regija na trećoj plenarnoj sjednici Kongresa 3. srpnja izvjestitelj, g. Peter Rabe. Ovo izvješće i njegov Dodatak jednoglasno su usvojeni uz četiri suzdržana (Preporuka br. 22 i Rezolucija br. 37).

Na trećoj sjednici Dom lokalnih vlasti povoljno se izjasnio o ovom nacrtu na osnovi izvješća koje je podnio gospodin Scacchi, naglašujući potrebu usklađivanja sadržaja i ustrojstva primjene na koje se poziva nacrt s postojećim ustrojem i onim razvijenim za Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (CPL (3) 1 revidirano).

Rezolucija 37 (1996) CLRAE-a poziva Radnu skupinu za Europsku povelju o regionalnoj samoupravi da između sjednica konzultira sve europske regije glede nacrtu povelje kako bi se Kongresu predočio gotov tekst tijekom njegove četvrte sjednice (1997.) s ciljem preporuke njegovog usvajanja Ministarskom odboru.

Nakon treće plenarne sjednice, Radna skupina je izabrala novog predsjednika g. L. uatrecasasa, a g. Rabe nastavio je biti izvjestitelj. Radna je skupina organizirala rasprave u Barceloni (18. listopada 1996.), Firenci (27. - 28. veljače 1997.).

Tajništvu CLRAE-a poslana su mnoge pismene opaske. Slijedom rasprava unutar radne skupine, izvjestitelj je, uz pomoć stručnjaka Philippea de Brayekera i Nicolasa

² Nacrt Eksplanatornog izvješća o nacrtu Europske povelje o regionalnoj samoupravi pripremljen za 4. sjednicu održanu u Strasbourg-u, 3-5. lipnja 1997. godine. Izvjestitelj je bio Petar Rabe (Njemačka).

Levrata iz Centra za javno pravo pri Otvorenom sveučilištu u Bruxellesu, podnio amandmane na nacrt povelje kako bi se povelu računa o mišljenjima iznesenim tijekom širokog procesa konzultacija.

Radna se skupina sastala 17. - 18. travnja 1997. u Parizu, te je izmijenila i potom usvojila, ovu revidiranu verziju nacrtu povelje uz sadašnje eksplanatorno izvješće.

II. Opća napomena

Završna inačica Europske povelje o regionalnoj samoupravi teži postavljanju vodećih načela regionalne samouprave koja vode računa o širokom rasponu političkih i pravnih sustava u europskim državama. Neke države, zbog svoje zemljopisne i demografske veličine, neće se nužno uklapati u one s regionalnim strukturama; međutim, mogu postojati dobri razlozi za razvoj regionalnih struktura u nekim manjim državama. Sukladno tome, ovim se ne izražava nikakvo gledište koje zadire u posebne osobine tih država.

Načela iznesena u ovoj Povelji tvore temelje regionalne samouprave u Europi. Oni ne isključuju mogućnost institucija ili zakonodavaca europskih država da usvoje odredbe koje priznaju postojanje veće regionalne autonomije. Štoviše, članak 21. izrijekom govori kako se niti jedna odredba Povelje neće interpretirati kao ona kojom se ograničuje oblik samouprave koji je šire prenesen na bilo koju teritorijalnu vlast.

III. Nacrt Europske povelje o lokalnoj samoupravi

UVODNI DIO

Preambula želi objasniti vrijednosti na kojima se zasniva Povelja, ciljeve koje su istraživali njezini autori, te duh u kojem je nacrt načinjen.

Preambula ponavlja glavne ciljeve kojima se rukovodi Vijeće Europe, posebice one navedene na Sastanku na vrhu čelnika država ili vlada u Beču tijekom listopada 1993. Sukladno članku 1. Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, poštivanje ljudskih prava uključuje prava manjina. Stoga se od regija traži da poštuju prava manjina koje obitavaju na njihovom području.

Doprinos regionalizacije demokraciji naznačen je onakvim kakav jest, sukladno Preporuci R (95) 19 Ministarskog odbora, a važnost supsidijarnosti kao načelo koje treba poštivati radi djelotvorne provedbe demokracije. Imajući na umu da se ovo načelo mora primijeniti jednoliko na regije i lokalne vlasti, tvorcima jasno naznačuju i razlučuju svoju zabrinutost da bi se regionalizacija mogla postizati na račun temeljne razine koju čine lokalne vlasti. Ova se zabrinutost zrcali unekoliko iznimno važnih odredbi, tako da se može sa sigurnošću ustvrditi kako nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi ni na koji način nije suprotan Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi nego ju nadopunjuje.

Preambula također tvrdi kako regionalizacija ne dovodi u pitanje teritorijalnu cjelovitost ili suverenost europskih država, što je jasno iz koncepta samouprave kako ga definira Povelja. Naglasak je stavljen na potrebu osiguravanja da priznavanje regija prate mjere za provedbu solidarnosti između regija vodeći računa o njihovom bogatstvu i stupnju razvoja.

Članak 1.

Ovaj članak, većinom zasnovan na članku 1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, navodi kako postoji nekoliko načina ratifikacije sadašnje Povelje i poziva se na dotične članke (članak 20. i 23.) radi opisa sredstava dostupnih svakoj državi glede izražavanja pristanka na obvezanost konvencijom, te radi određivanja posljedica obveza za svake države koja prihvaća sadašnju Povelju jednim ili drugim postupkom.

DIO I.

A. UTEMELJENJE I DEFINIRANJE REGIONALNE SAMOUPRAVE

Članak 2. - Utemeljenje regionalne samouprave

Ova odredba pokriva utemeljenje regionalne samouprave sa strogo pravnog motrišta određujući narav zakonskih pravila kako bi se ovome dala supstanca u pozitivnom zakonodavstvu. Poželjno je da načelo lokalne samouprave bude zasnovano u Ustavu; odlučeno je dodati frazu "koliko god je moguće" kako bi se u obzir uzele i države koje nemaju pisane ustave. Pozivajući se isključivo na Ustav u prvom odjeljku dok stavak 2. govori o raznim izvorima, ona demonstrira preminentnost ustavnog jamstva regionalne samouprave, kojem se mora dati prvenstvo što je više moguće. Predviđeno je da odredbe koje daju supstancu regionalnoj samoupravi trebaju nužno biti po prirodi zakonodavne kako bi unaprijed isključile mogućnost da središnja vlada propisuje mjerila u ovom slučaju putem uredbi.

Koncept statuta regija uporabljen u stavku 2. odnosi se na zamisao o organskim statutima regija, koji se u nekim zemljama mogu definirati u najvećem dijelu na inicijativu samih regija.

Smatralo se poželjnim ustanoviti u stavku 3. da bi postupak određivanja standarda trebao regijama dati posebnu zaštitu različitim sredstvima, primjerice potrebom postojanja posebne ovlasti u dotičnoj skupštini radi njihovog usvajanja ili izmjene, ili obveza da se regije konzultiraju prije njihovog usvajanja.

B. DEFINIRANJE REGIONALNE SAMOUPRAVE

Članci 3. do 15. određuju regionalnu samoupravu unutar značenja ove Povelje.

1. Načelo

Članak 3. - Načelo

Ova odredba, na općenit način, određuje prije regionalnu samoupravu nego li regiju samu, vodeći računa o nužnom srastanju domaćeg zakonodavstva svake države i određbi ove Povelje. Ovo je jednostavno nacrtna konvencija, pa domaće zakonodavstvo ostaje osnovni izvor zakona kojim se određuju regije sukladno odredbama Povelje. U definiciju su uključeni samo najznačajniji vidovi regionalne samouprave, s tim da svaka odredba koja proizlazi u Povelji daje potpuniju definiciju regionalne samouprave.

Ova odredba određuje regiju u odnosu na središnju vladu i u odnosu na teritorijalne vlasti, sa čisto zemljopisnog motrišta bez uspostave bilo kakve hijerarhije između različitih razina vlasti. Odredba obuhvaća dvije vrste regija (koje se mogu općenito nazvati “decentraliziranim regijama” i “federativnim regijama”) pokrivene ovom Poveljom, što je naposljetku prilagodljiv tekst sa širokim rasponom. Tekst također nudi vrlo specifičan slučaj “gradova-država” koji imaju karakteristike i regionalnih i lokalnih vlasti (poput Beča ili Bruxellesa). Jasno odbacujući svaki pokušaj nametanja jednog ili drugog oblika regionalizacije koji bi se smatrao modelom za oponašanje, autori teksta željeli su prevladati teškoće koje bi se mogle pokazati preprekom izvorno Europskoj povelji o regionalnoj samoupravi, poput prijenosa zakonodavne vlasti regijama.

Fraza “unutar granica zakona”, koja se pojavljuje u članku 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, izostavljena je jer određeni broj regija ima izvornu zakonodavnu ovlast koja im omogućuje donošenje pravila s istom ovlasti u odnosu na državne (znači središnje vlasti). Slično tome, izraz “uređuje”, koji se također pojavljuje u članku 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, također je izostavljen kako bi se spriječilo njegovo moguće tumačenje kao izraza koji se odnosi na zamisao o uredovnoj moći.

Nije izgledalo mogućim dati detaljniju definiciju “pitanja od općeg javnog interesa” (poput urbanističkog planiranja, ekologije, prijevoza, gospodarstva, javnih radova itd.) koji su odgovornost regija. Stoga je na domaćem zakonodavstvu da odredi detalje regionalnih nadležnosti, što valja učiniti s dužnim štovanjem načela supsidijarnosti na kojeg se izriječom poziva u ovoj odredbi. Mora se primijetiti da sa svrhom koherentnosti, to načelo nije definirano u Povelji budući da je već definirano u članku 4., stavku 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

2. Tipovi nadležnosti

Prije sastavljanja tradicionalnog popisa područja nadležnosti, razlikovanje između dviju vrsta regionalne nadležnosti - vlastitih i delegiranih nadležnosti, daje moguće točniju analizu raspona nadležnosti, što omogućuje razlikovanje između ovlasti različitog tipa u istoj sferi i ovlasti istog tipa u različitim sferama. Ova razlika između dva tipa nadležnosti zasniva se na izvorima, rasponu ovlasti i uvjetima u kojima se izvršava.

To omogućuje postavljanje temeljnih načela koje mogu poštivati države različitih pravnih tradicija, napose glede pravila o promatranju izvršenja ova dva tipa nadležnosti.

Članak 4. - Vlastite nadležnosti

Izraz “vlastite nadležnosti” zasniva se na određenju u prijelaznim odredbama Povelje Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe koja navodi da je posjedovanje vlastitih nadležnosti preduvjet za postojanje “regionalnih vlasti”.

Stavak 1. naglašava načelo da su vlastite regionalne nadležnosti pridržane jedino prema Ustavu, zakonu, vlastitom statutu ili, ovdje gdje je primjenjivo, međunarodnom pravu. Vlastite nadležnosti ne mogu se ni u kojem slučaju primati od druge razine uprave; stoga vlastite nadležnosti nemogu biti po prirodi upravne. Spominjanje potvrđivanja, kao i definicija nadležnosti znači da su uzete u obzir situacije u kojima takve nadležnosti proizlaze iz drugog izvora (npr. običajnog ili izvornog); međutim, u tim je slučajevima, sukladno načelima vladavine prava i pravne sigurnosti, ipak poželjno da te nadležnosti spomene, a time i potvrdi, jedan od formalnih izvora navedenih u ovom stavku.

Stavak 2. - Ovaj stavak *mutatis mutandis* ima prizvuk članka 4., stavka 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Fraze uporabljene u ovom stavku sprječavaju da vlastite ovlasti regije budu potcijenjene od strane izvršne ili upravne vlasti budući da su jedine vlasti koje mogu utjecati na Ustav ili zakon nacionalno zakonodavstvo i autori Ustava. Ovo je razmjerno visoka razina zaštite regionalne samouprave.

Stavak 3. - Regionalne ovlasti odlučivanja u vlastitim sferama ovlasti mogu sezati tako daleko da uključuju izvornu ovlast donošenja zakona. U državama koje regijama ne dopuštaju takvu ovlast, zahtjev da bi trebalo regijama dati izvornu “snagu odlučivanja” nužno implicira da bi ovo trebalo sezati mnogo dalje od čisto izvršnih ovlasti. Što više, druga rečenica podrazumijeva da regionalne vlastite ovlasti moraju pokriti politički značajne sfere, a da njihove ovlasti, u bilo kojem obliku izvršavanja, moraju regionalnim tijelima omogućiti razvitak “realne politike specifične svakoj regiji”.

Stavak 4. - Ovaj stavak uspostavlja načelo provedbe državnih nadležnosti kroz ovlasti provedbe delegirane regijama prije nego li razvojem centralizirane državne uprave. Taj je princip u Europi nerazdruživ od principa pojave principa regionalne samouprave, te zaštite takve autonomije u europskoj institucionalnoj arhitekturi, sukladno načelu supsidijarnosti.

Iako se ovo ne odnosi na provedbu vlastitih nadležnosti regije već na nacionalne ili europske nadležnosti koje provode regionalna tijela, opće načelo regionalne ovlasti provedbe zapravo se može ubrajati u vlastite nadležnosti regije. Mora se ipak naglasiti da je raspon pravila nadzora primjenjivih na ove ovlasti provedbe sličan, kako se izrijekom navodi u članku 19., stavak 3. onome o delegiranim nadležnostima.

Članak 5. - Delegirane nadležnosti

Istraživanje Vijeća Europe o “definiciji i granicama načela supsidijarnosti” utvrdilo je u Europi tendenciju delegirane uprave, koja se razvija u tandemu s procesom

autonomizacije infradržavne razine. Stoga se čini da odredba kojom se upravlja upravo ovim tipom dodjeljuje ovlasti, koji će se možda morati izvršavati u ograničenijim uvjetima od vlastitih nadležnosti, ima mjesto u nacrtu povelje.

Stavak 1. - Ovaj stavak uspostavlja načelo da je delegiranje ovlasti moguće između različitih razina vlasti. Ovisno o pojedinačnim potrebama i tradicijama koje postoje u svakoj državi, delegiranje je moguće s više vlasti (od središnje vlade regiji) kao i od jedne ili više manjih vlasti (od općina regiji). Međutim, prihvatljivo je da zakon nametne ograničenja na ovo načelo, bilo u obliku područja u kojima se mogu delegirati ovlasti bilo u metodama delegiranja.

Stavak 2. - Ovaj stavak tiče se akata delegiranja i postavlja dva glavna uvjeta. Prvo, traži jasno određenje akta delegiranja ovlasti, ovo bi pravilo trebalo zadovoljiti interese vlasti koja delegira ovlast kao i vlasti kojoj je delegirano izvršenje te ovlasti. Kada se pojavi prijedor glede izvršavanja takve ovlasti, akt delegiranja bit će osnovna referencijalna točka za određenje prava i obveza svake strane.

Drugo, delegiranje ovlasti mora uzeti u obzir materijalne i financijske izvore nužne za djelotvornu provedbu te ovlasti. Taj je zahtjev zamišljen radi zaštite i regija - tako da nema delegiranih ovlasti za koje nemaju dovoljno sredstava da ih zadovoljavajuće primjene - građana, kojima metoda provedbe ili promjena vlasti odgovorne za provedbu neke ovlasti mora u svakom slučaju značiti manju kvalitetu usluga koje pružaju javne vlasti. Međutim, činjenica da akt delegiranja mora omogućiti djelotvorno izvršavanje dodatnih ovlasti nužno ne zahtijeva prijenos sredstava, jer dodatna se ovlast može djelotvorno obnašati a da ne bude prevelik teret za regiju.

Stavak 3. - Iako su određeni zahtjevi glede jasnoće akta delegiranja izneseni u prijašnjem stavku, ne bi trebalo regije spriječiti da prilagode izvršenje svojih delegiranih ovlasti pojedinoj regionalnoj situaciji jer bi se u protivnom načelo delegiranja ovlasti smatralo beznačajnim, te bi se izgubile prednosti provedbe prvenstveno putem regija a ne decentraliziranih državnih vlasti.

Ova diskrecija glede prilagodbe zapravo je važna s obzirom na poštivanje načela supsidijarnosti. Iako postoje prednosti ako državna akcija na cijelom njezinom području ima određeni stupanj uniformnosti, filozofija koja naglašava regionalizam je ta da bi trebalo biti moguće prilagoditi državnu ovlast u svjetlu prvenstava i uvjeta svake regije. Stoga delegiranje ovlasti podrazumijeva da država dopusti određenu različitost u načinu na koji se izvršavaju neke od tih ovlasti. Europska povelja o lokalnoj samoupravi ima odredbu sličnog raspona u članku 4., stavak 5.

3. Sfere ovlasti

Radna je skupina odlučila načiniti razliku između četiri odvojene sfere ovlasti: “regionalni poslovi”, koji uključuju odnose s lokalnim vlastima, “međuregionalni odnosi”, sudjelovanje u državnim poslovima, i naposljetku “sudjelovanje u europskim i međunarodnim poslovima”.

Različitost institucionalnih struktura u europskim državama i varijacije u načelima tradicionalne podjele vlasti ne dopuštaju da Povelja precizno definira te sfere regionalne

vlasti. No članci u ovom dijelu uspostavljaju osnovna načela prema kojima domaće pravo svake države definira ovlasti koje spadaju u svaku od sfera.

Članak 6. - Regionalni poslovi

Koncept “lokalnih poslova” razvilo je francusko pravo i sada se prihvaća u Europi. Stoga se čini mogućim primijeniti izraz *mutatis mutandis* na područja i govoriti o “regionalnim poslovima”.

Stavak 1. - Ovaj prvi stavak uspostavlja načelo regionalnih poslova. Preporuka Ministarskog odbora br. R (95) 19 o provedbi načela supsidijarnosti savjetuje državama - članicama da “specificiraju u relevantnom zakonodavstvu osnovni skup ovlasti koje se odnose na svaku razinu lokalnih i regionalnih vlasti kao dodatak svakom preuzimanju opće nadležnosti”. Stoga je jasno da se vlastite ovlasti ne mogu definirati međunarodnim ugovorom već da ostaju unutar domaćeg zakonodavstva svake zemlje. Kako bi uzeo u obzir ovu preporuku, ovaj članak koji definira regionalne poslove ne nabraja ovlasti nego upućuje na nacionalno pravo.

S druge strane, ovaj članak ne definira načelo opće ovlasti regija, koje najvećim dijelom ponavlja riječi članka 4., stavka 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koja omogućuje da “lokalne vlasti, unutar granica zakona, imaju punu diskreciju provoditi svoje inicijative glede bilo kojeg pitanja koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno bilo kojoj drugoj vlasti”. Što se tiče regija, ova je opća ovlast ograničena na “bilo koje pitanje od regionalnog interesa koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili posebno dodijeljeno drugoj vlasti”. Praksa je pokazala da koncept regionalnog interesa pokriva pitanja gospodarskog rasta, prostornog planiranja, upravljanja zdravstvenim uslugama, obrazovanje itd. To jasno isključuje sva pitanja vezana uz obranu i nacionalnu sigurnost u širokom smislu, kao i sukladno različitim nacionalnim tradicijama, određeni broj prerogativa koje svaki nacionalni pravni sustav čuva izričito za državu.

Stavak 2. - Legitimnost obnašanja neke ovlasti od strane regije na osnovi njezinih općih ovlasti može se poreći ako jedan od uvjeta nije ispunjen. U praksi je to vlast koja obnaša ovlasti kojom će se morati ocijeniti mjerila navedena u ovom stavku.

“Interese građana” treba shvatiti u širem smislu, kao one koji se protežu na izravnii interes nekog građanina u posebnom zadatku koji se provodi i kao gospodarski interes glede javnih izdataka regije koji ostaju pod nadzorom.

Ondje gdje se govori o “principu supsidijarnosti” čini se primjerenim zahtijevati od regija, koje se tako često oslanjaju na ovo načelo, da ga primjenjuju i kad ograničuju svoje vlastite ovlasti. Kriteriji navedeni u Preporuci br. R (95) 19 glede provedbe načela supsidijarnosti moći će također odigrati korisnu ulogu u definiranju granica ovog načela.

Formulacija koja se odnosi na “solidarnost” trebala bi omogućiti da se bogatije regije unutar države gdje su regionalne neujednačenosti znatne, spriječi u traženju samostalne uporabe određenih sredstava koje traži čitavo nacionalno stanovništvo. Unatoč izrečenome, zahtjevi za nacionalnom i europskom solidarnošću, koliko god realni bili,

moraju ostati unutar razumnih granica i ne mogu dovoditi do poravnanja standarda života.

Članak 7. - Odnosi s lokalnim vlastima

Veći razvoj regionalne samouprave ne mora uključivati bilo kakav rizik ili dodatno ograničenje lokalne samouprave; upravo suprotno, ove se dvije forme teritorijalne samouprave moraju razvijati usporedno, kako je predviđeno u stavcima 5, 6. i 8. u preambuli.

Stavak 1. - Pozivanje na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi u ovom članku dopušta da regije, u onim državama u kojima regije imaju odgovornost za provedbu lokalne samouprave, osnuju, prema općim uvjetima pri obnašanju vlastite samouprave, zaštićuju i čuvaju lokalnu samoupravu kako je definirana Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Poglavitito će nastojati poštovati načelo konzultacije tih lokalnih tijela, kako je određeno u članku 4., stavak 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Stavak 2. - Ovaj stavak sadrži drugi poziv na načelo supsidijarnosti, u specifičnoj sferi odnosa između regija i lokalnih vlasti.

Stavak 3. - Na crti načela supsidijarnosti, regije mogu delegirati neke od svojih ovlasti lokalnim vlastima. Međutim, zakon može ograničiti ovu mogućnost delegiranja.

Stavak 4. - Ovaj se stavak odnosi na regije koje moraju sudjelovati u postupku izjednačavanja između lokalnih vlasti, bilo kao nositelj ovlasti postavke pravila glede općinskog oporezivanja ili kao sudionici procesa financijskih prijenosa između države i lokalnih vlasti na ovaj ili onaj način. U svim slučajevima regije moraju "osigurati određenu razinu izjednačavanja", koja ipak ostavlja dovoljno prostora za tumačenje opsega ove obveze.

Članak 8. - Međuregionalni i transgranični odnosi

Ovi termini prvenstveno upućuju na one koje je izvjestitelj CLRAE-a predložio za preliminarni nacrt konvencije uključene u Rezoluciju 248 (1993.) CLRAE-a pod naslovom Preliminarni nacrt konvencije o međuteritorijalnoj suradnji. Utoliko što se ova Povelja odnosi samo na regije, čini se da je termin međuregionalan primjeren. Drugo, termin "transgranični odnosi" proizlazi iz Europske okvirne konvencije o transgraničnoj suradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti.

Stoga se mora uzeti da "međuregionalni odnosi" znače:

- prvo, svaku djelatnost koja ne izaziva nikakvu izravnu promjenu pravnog stanja regije, države ili stanovnika države;
- drugo, odluke ili sporazume o suradnji ili udruživanju s drugim regijama ili lokalnim vlastima radi ostvarivanja ciljeva od zajedničkog interesa, ukoliko se takvi sporazumi ne rukovode općim javnim međunarodnim pravom.

"Transgranični odnosi" odnose se na djelatnosti pokrivene Europskom okvirnom konvencijom o transgraničnoj suradnji i njezinim Dodatnim protokolom. Treba

naglasiti da ova okvirna konvencija ne razlikuje kopnene i morske granice i da sadašnja odredba ne razlikuje niti jedan od ova dva tipa granica.

Treba spomenuti da u sklopu transgranične suradnje regije mogu razvijati djelatnosti koje vode računa o interesima nacionalnih, jezičnih ili kulturnih zajednica koje žive u transgraničnim područjima, kako navodi članak 14. Europske povelje o regionalnim manjinskim jezicima (serija Europskih ugovora br. 148) i članak 18., stavak 2. Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (serija Europskih ugovora br. 157).

Stavak 1. Odredba regijama ne dodjeljuje bilo kakve nove ovlasti glede ulaska u međuregionalne ili transgranične odnose, no priznaje da je kapacitet regije da ulazi u takve odnose u vlastitim sferama ovlasti jedan od načina izvršenja tih ovlasti u Europi u kojoj su integracija i teritorijalne veze utvrđene činjenice.

Stavak 2. otvara nova područja. Nadovezuje se na namjeru izraženu u Bijeloj knjizi Skupštine regija Europe (1993.) da se razmotri "cjelokupna vizija društvena, gospodarska, kulturna itd. - prave transgranične regije, tj. regije koja ima stvarno vlastito bivstvovanje iako preko nje prelaze državne granice" (str. 72 - 73). Kako mu pokazuje naslov, ovaj se prijedlog tiče jedino transgraničnih odnosa, tj. onih postavljenih u jasne susjedne odnose. Međutim, granice mogu biti kopnene ili morske.

Uspostave zajedničkih tijela za takve transgranične regije jest rješenje predviđeno *Dodatnim protokolom Europske okvirne konvencije o transgraničnoj suradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti*, jest u člancima 3. i 5. Stoga su standardi u postojećim ugovorima u ovom pitanju oni koji se nalaze u dodatnom protokolu. Postoji također određeni broj bilateralnih ili multilateralnih sporazuma o transgraničnoj suradnji zaključenih između susjednih europskih država; ovaj se stavak odnosi i na njih u onoj mjeri u kojoj oni određuju standarde primjenjive na ovu vrstu zajedničkog tijela.

Stavak 3. Glede pravila koja će voditi međuvladine odnose, ovaj se stavak odnosi na "međunarodne sporazume o tom pitanju". Ova je opća fraza nužna više od zamornog nabranjanja zbog raznih međunarodnih ugovora koji se prvenstveno ili prigodno bave tim pitanjima (neki su od tih sporazuma gore navedeni u komentaru ovog članka). Prvenstveno, to su naravno pravni instrumenti zaključeni unutar okvira Vijeća Europe, napose Europske okvirne konvencije o transgraničnoj suradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti, koja je nadopunjena Dodatnim protokolom koji proširuje i detaljizira aranžmane za primjenu konvencije.

Postoji mnogo drugih vrsta općenitijih ugovora koji se samo prigodno dotiču pravila koja rukovode međuregionalnom transgraničnom suradnjom. Primjeri uključuju razne dobrosusjedske ugovore, ugovore o prijateljstvu i suradnji i ugovore o pravima nacionalnih manjina. Odredbe ovih ugovora također su pokrivene ovom uputom ako su primjenjive na međuregionalne odnose. Naposljetku, ovaj bi tekst široko protumačen, trebao pokriti odredbe koje proizlaze iz zakona Zajednice.

Članak 9. - Sudjelovanje u državnim poslovima

Sve veće preklapanje različitih razina vlasti pri izradbi i provedbi politika u suvremenim europskim državama razlog je za promišljanje uspostave suradničkog ustroja

između različitih slojeva vlasti koji bi bio primjeren pravnim tradicijama svake države. Međutim, zbog broja praksi na terenu, vrlo je delikatno zamisliti uniformno rješenje za sve europske države, pa zbog toga postoji fleksibilnost rješenja predviđenih ovim člankom.

Stavak 1. Uspostavlja načela i opće uvjete za regionalno sudjelovanje u državnim poslovima na razmjerno fleksibilan način. Stoga je pravo predviđeno ovim stavkom ograničeno na slučajeve u kojima bi “pravila usvojena na razini središnje vlade mogla promijeniti opseg regionalne samouprave ili utjecati na interese regija”, prema tome, to nije bezuvjetno pravo.

Stavak 2. Ovaj stavak predlaže samo alternativne načine provedbe načela iznesenog u prvom stavku uzimajući u obzir različitost institucija i pravnih tradicija koje postoje u državama - članicama Vijeća Europe.

Prvi slučaj obuhvaća razmjerno širok opseg situacija, no one su posve uobičajene u praksi.

Pojedinačno konzultiranje svake regije vjerojatno je najfleksibilnije rješenje. Za takve konzultacije nije uključen zahtjev za formalni postupak, što državama koje to žele dopušta znatan opseg za ispunjenje prava dodijeljenih regijama sukladno prvom stavku ovog članka na neprinudan način. U stvari, postoje neke države u kojima se, s uvjerljivim rezultatima, redovito rade razmjerno neformalni konzultacijski postupci između nacionalnih i regionalnih vlasti.

Posljednja metoda sudjelovanja pokriva dva različita slučaja. Ova prva uključuje predstavljanje regija udruženjem koje brani njihove interese u pregovorima s nacionalnom vladom, a druga uključuje uspostavu “konferencija”, obično sporazumom između središnje i regionalnih vlasti, radi redovite rasprave o pitanjima od interesa i za državu i za regije. U oba se sustava konzultacije sa svim regijama mogu odvijati usporedno.

Ne samo da ova sredstva sudjelovanja nisu međusobno isključiva, nego ni ne isključuju ostale posebne oblike primijenjene u nekim državama, kao što je postojanje zakonodavne inicijative regija.

Članak 10. - Sudjelovanje u europskim i međunarodnim poslovima

Sve veće preklapanje razina ovlasti i vlasti i značajniji prijenos ovlasti koje tradicionalno obavljaju regije na organe zajednice znači da regije danas smatraju kako imaju pravo biti uključene u europske poslove. Postoje tri različita scenarija. Prvi je izravno regionalno sudjelovanje u europskim institucijama “preko tijela namijenjenih za tu specifičnu svrhu” (stavak 1.), drugi je pravo biti konzultiran (ili uključen) tijekom pregovora o ugovorima ili odlukama koje mogu imati izravni učinak na njihove ovlasti (stavci 2. i 3.). Naposljetku, tu je pravo regija na poduzimanje izravne djelatnosti preko ureda za vezu unutar europskih organizacija ili drugih lokalnih ili regionalnih vlasti (stavak 4.).

Stavak 1. - Ovaj stavak priznaje regijama pravo sudjelovanja i predstavnštva u tijelima namijenjenim za tu svrhu unutar europskih organizacija. U sadašnjem stanju europskih ustanova to znači Regionalnu komoru CLRAE-a i Odbor regija Europske unije. No

uopćeni tekst ovog stavka ostavlja otvorenom mogućnost da se ovaj članak dotakne i bilo kojeg drugog tijela koje bude stvoreno.

Ova odredba ne znači bezuvjetno pravo svake regije na sudjelovanje i predstavljanje u svakom tijelu na europskoj razini, ondje gdje je to prikladno poželjno je da se postupci ili posebna struktura postave na državnu razinu, što će zajamčiti bolju zastupljenost interesa svih regija.

Stavci 2. i 3. - Budući da bi na međunarodnoj sceni, a napose na europskoj sceni, obveze države mogle imati izravnog upliva na regionalne ovlasti glede njihove definicije ili priznavanja u domaćem zakonodavstvu, čini se neprikladnim da se država oslanja na svoje isključive ovlasti u sferi međunarodnih odnosa, pa je zakonito da regije budu uključene u takve pregovore ukoliko bi rezultat mogao na njih izravno utjecati. Ovaj zahtjev osigurava da zaštite u domaćem zakonodavstvu glede regionalne samouprave ne budu zaobidene u specifičnom kontekstu međunarodnih ili europskih pregovora. Zbog naravi stvari o kojima se radi i zbog osobite strukture zakona Zajednice posebno je akutan rizik u europskim pregovorima. S obzirom na to, moraju se razmotriti praktični lijekovi za ovu teškoću kako bi države bile u stanju poduzeti akciju na međunarodnoj sceni. Predviđena su dva različita rješenja.

Stavak 2. predviđa da regije imaju pravo biti konzultirane kada pregovori mogu doticati njihove ovlasti ili temeljne interese na izravan način ili kad provedba pravila koja rezultiraju iz tih pregovora može biti njihova odgovornost. Ova je zadnja točka posebno bitna u europskom zakonodavstvu. Konzultacije se ne moraju ograničiti samo na formalni zahtjev, iako širok raspon tradicija u europskim državama Povelji ne dopušta predlaganje uniformnog rješenja, načini odabrane konzultacije moraju regijama dopustiti da djelotvorno izraze svoja suglasnost.

Stavak 3. tiče se specifičnijeg slučaja kada država u pregovarački postupak uključuje jednu ili više regija, te im drugim riječima dopušta da izravno sudjeluju u pregovorima, takvo je rješenje zanimljivo ako interese pojedine regije dotiče neki međunarodni ugovor.

Stavak 4. vodi računa o sve većoj uobičajenoj praksi među regijama da osnivaju urede radi svojeg predstavljanja u inozemstvu, napose u odnosu na tijela Europske zajednice u Bruxellesu, gdje postoji više od 100 ureda te vrste (glede ovoga v. izvješće J. R. Guevare CLRAE-u iz 1992. o vanjskim odnosima teritorijalnih zajednica, napose str. 10). U svezi s ovim, Preliminarni nacrt konvencije o međuteritorijalnoj suradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti također sadrži odredbu o ovoj točki, na kojoj se zasniva srž ovog članka.

4. Institucionalni ustroj regija

Članak 11. - Načelo regionalne samoorganizacije

Ova odredba vodi računa o jednom od glavnih počela federalizma, naime o pravu federalnih entiteta na samoorganizaciju, dajući ovo pravo regijama, što je podložno većim ili manjim ograničenjima u domaćem pravosuđu svake države - potpisnice. Ipak, minimum je zacrtan u obliku obveznog prava regija da nadopunjuju statutarne odredbe koje

ih se tiču, no bez mogućnosti kršenja pravila koje im nametne središnja vlada Ustavom ili zakonima donesenim sukladno članku 2. stavku 3. ove Povelje.

Članak 12. - Regionalna tijela

Ove odredbe koje zahtijevaju nekoliko specifičnih komentara, izravno se svode na ekvivalentne odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Ipak, važno je naglasiti da prvi stavak ni na koji način ne sprječava člana Skupštine da prihvati dodijeljenu mu dužnost regionalnog dužnosnika.

Glede izravne osobne stege, duh Europske povelje o lokalnoj samoupravi razjašnjen je u stavku 5. U stvari je navedeno, kako ti dosta specifični oblici stege koju provodi središnja vlast (suspenzija i otpust, koji se ponekad opisuju kao “nadzorni postupci” jer su usmjereni prije svega izravno na osobe a manje na pravila regije) ne mogu prejudicirati slobodno obnašanje dužnosti ljudi koji čine regionalna tijela osim “unutar sudskih postupaka”. Ovaj pojam, koji valja tumačiti u svjetlu domaćeg pravosuđa svake države, odnosi se na postupak koji uvodi sudbeno tijelo (npr. krivičnu istragu), npr. javni tužitelj ili sudac - istražitelj.

Članak 13. - Regionalna uprava

Ova odredba uređuje administrativne izvore kojima se regije moraju opskrbiti radi obnašanja njihovih ovlasti. Termin “aktiva” korišten u stavku 1 pokriva sve oblike imovine koju regije posjeduju, uključujući i zemljište i zgrade. Također je načinjena odredba glede mogućnosti da regije imaju vlastitu upravu i ljudstvo, kao i pravo da osnuju korporacije za javno pravo kojima mogu dati određene zadatke, te da se udružuju s privatnim pravnim korporacijama.

Kad se radi o uvjetima usluga regionalnog osoblja, predloženo je da se usvoji stav na pola puta između dva ekstremna stajališta tj. da regije trebaju imati potpunu moć ili je u ovom slučaju uopće ne trebaju imati. Stoga je priznato, od strane središnje vlasti, da regije imaju takvu ovlast unutar granica svakog općeg načela koje se smatra nužnim i koje je stoga osnovano pod sudskim nadzorom. Ova odredba ne smije prejudicirati situaciju osoblja angažiranog u pravni odnos prema privatnom pravu (primjerice, ugovorom o radu).

5. Regionalne financije

Članak 14. - Načela

Ova važna odredba definira određeni broj načela za osiguranje financijske autonomije regija.

Općenito govoreći, u stavci 1. i 2. predviđaju da regije moraju biti financirane sukladno njihovim nadležnostima tako da im se omogući provedba vlastite politike. To financiranje mora ići ukorak s razvitkom troškova i s općim gospodarskim razvojem (npr. financijski bi izvori trebali biti povezani s povećanjem brutto domaćeg proizvoda).

Stavak 3. uspostavlja načelo da će se, radi obnašanja vlastitih nadležnosti, financijski izvori regije uglavnom sastojati od vlastitih sredstava, drugim riječima od sredstava koje može sama dobiti. Slobodna uporaba njihovih financijskih sredstava, spomenuta na kraju ovog stavka, pojašnjena je u stavku 5. glede iznosa prebačenih s drugih razina vlasti regijama, koje ti drugi nivoi ne moraju naznačiti. Stavak 5. također omogućuje takve transfere regijama, a svako dijeljenje poreza između regija mora se voditi pravilima zasnovanim na objektivnim kriterijima.

Stavak 4. određuje, u ime solidarnosti, da se uvede metoda financijskog izjednačavanja sa svrhom usklađivanja životnog standarda stanovnika različitih regija. Ono mora uzeti u obzir i potencijalne izvore različitih regija i njihove specifične potrebe.

Stavak 5. priznaje pravo regija na pristup tržištu kapitala radi pokrivanja kapitalnih izdataka iako postavlja različita ograničenja kako bi spriječio pretjerana zaduživanja nekih regija. Primjerice, središnja vlada može ograničiti regionalne pozajmice. Stavak 6. također spominje kako statutarna obveza poštivanja određenih proračunskih ili računovodstvenih pravila ne predstavlja zadiranje u financijsku autonomiju regija.

Članak 15. - Vlastita sredstva

Ova odredba jasnije definira pojam vlastitih sredstava spomenut u prošlom članku. Ona priznaje pravo regija na ubiranje poreza, premda unutar granica postavljenih Ustavom ili zakonom.

Izrijekom je rečeno da će se udio regija u općim porezima koje ubire središnja vlada smatrati vlastitim izvorima, te da će regije, bez predrasuda glede članka 10., biti u najmanju ruku konzultirane glede pravila koja rukovode definiranjem takvih poreza. Naposljetku, upravljanje regionalnim porezima može se povjeriti u odgovornost nekoj drugoj vlasti osim regije a da to ne utječe na korištenje prihoda.

C. ZAŠTITA REGIONALNE SAMOUPRAVE

Članak 16. - Zaštita regionalnih granica

Ova odredba osnažuje klauzule Europske povelje o lokalnoj samoupravi u ovoj sferi. Ova posljednja zahtjeva jedino prethodnu konzultaciju dotičnih vlasti, dok stavak 1 ovog teksta određuje da mora biti dana prethodna suglasnost dotičnih regija. Ipak, u stavku 2. izgledalo je požurbenim zahtjev prvog stavka načiniti prilagodljivijim u slučaju a država u potpunosti revidira teritorijalne granice svojih regija radi spriječavanja da ovakav tijek djelotvorno zapriječi protivljenje jedne regije.

Članak 17. - Pravo regija na institucionalizaciju pravnih postupaka

Odredba navodi da će regije biti ovlaštene poduzeti djelatnosti pred kompetentnim sudovima u njihovoj državi sa ciljem središavanja sukoba koji mogu izazvati njihovo postojanje ili djelatnost, napose ondje gdje se to dotiče zaštite njihove samouprave. Ono što se ovim jasno podrazumijeva jest mogućnost regija da se spore glede provedbenog postupka za nadzor pravila koje usvoje. Podsjetit ćemo da posebna odredba Povelje navodi da će sukobi ovlasti biti rješavani i sudskim postupkom. Ova odredba također

pretpostavlja da se u kompetentnim sudovima država koje su usvojile Povelju može osloniti na same odredbe Povelje.

Članak 18. - Sukobi ovlasti

Bitno je ne miješati sukobe pravila i sukobe ovlasti. Ovo prvo (slučajevi u kojima je svaka razina vlasti, u jednoj od svojih sfera ovlasti, usvojila jedno ili više pravila kojima se termini ili učinci pokazuju protivnima višem pravilu) pokriveno je sljedećim člankom. Ovaj se članak odnosi na situaciju kada se ovlasti dodijeljene različitim slojevima vlasti (lokalnim, regionalnim i nacionalnim) djelomično preklapaju i kada jedna od tih ovlasti izaziva druge vlasti. Ovaj se članak može primijeniti i ondje gdje postoji sukob ovlasti između regionalne razine i države i ondje gdje sukob ovlasti postoji između regionalne i lokalne razine.

Odredba da treba postojati sudbeno tijelo radi jamčenja regionalne samouprave smatrana je temeljnom. Odnoseći se na široke inačice pristupa primijenjenih u europskim državama, ova odredba ne specificira tip suda koji mora razriješiti sukobe ovlasti ove vrste; činilo se dovoljnim da bude zajamčeno postojanje suda.

Stavak 2. - Ova prva rečenica postavlja načelo da Ustav ili statut neke zemlje omogućuju rješavanje sukoba te vrste. Ako zakon o tome šuti ili je dvoznačan, sudbeno tijelo neće moći donijeti odluku bez uvažavanja načela supsidijarnosti. Ovo naznačuje važnost novog razvitka u razmatranju načela supsidijarnosti, naime da ovo načelo neće više primjenjivati jedino zakonodavna ili izvršna tijela u postupku podjele vlasti nego da ga moraju primjenjivati i sudovi. I bez dodatka srži ili punoj snazi ovog načela, ova odredba joj ipak daje novi raspon.

Članak 19. - Nadzor nad regionalnim zakonodavstvom ili uredbama

Važno je primijetiti na početku da ova odredba, koja rukovodi nadzorom koji se može obavljati nad odlukama koje regije usvoje (bez obzira proizlaze li iz skupštine ili iz izvršnog tijela), ne pokriva sukobe ovlasti, tj. slučajeve u kojima se pravna rasprava oslanja na to je li regija ostala unutar granica svojih ovlasti ili ne. Ova je točka zapravo tema članka 19. koji radi te svrhe uspostavlja sudski ustroj. Nisu definirani identitet i priroda nadzornog tijela. Na ovom mjestu Povelja upućuje na domaće zakonodavstvo svake države - potpisnice, što može značiti da taj zadatak treba provest ili upravno ili sudbeno tijelo, ili pak može uspostaviti intermedijarni sustav koji bi uključivao upravna i sudbena tijela na različitim stupnjevima ovog postupka.

S druge strane, pitanje razmjera nadzora riješeno je ograničavanjem ovog postupka na pitanja zakonitosti (u najširem smislu ovog pojma, koji uključuje ustavnost), osim u slučaju regionalnih ovlasti provedbe spomenutih u članku 4., stavak 4., te obnašanja nadležnosti delegiranih regijama od strane drugih slojeva vlasti. Slično tome, vrsta nadzora koji se može provesti nad regijama navedena je na takav način da isključi upravni nadzor, drugim riječima svaki oblik nadzora koji sprječava da regija donese odluku glede pitanja koje se često opisuje terminom dopuštanja. Međutim, tekst dopušta apriorni nadzor u onim slučajevima kada se od regija traži da same definiraju svoje statute.

DIO II

Članak 20. - Obveze i pridržaji

Ovaj članak omogućuje da se načini razlika između dviju razina obveza glede provedbe načela regionalne samouprave od strane država - članica Vijeća Europe.

Stavak 1. - Načelo je da država prihvati Povelju u njezinoj cijelosti. Ovaj je zahtjev odgovor na želju Radne skupine da tekst omogući da se u obzir uzmu razne vrste regionalne samouprave u državama - članicama Vijeća Europe no bez slabljenja opsega načela na kojima je zasnovana regionalna samouprava.

Stavak 2. - Glede određenog broja odredbi koje impliciraju poodmakao stupanj regionalne samouprave, države u kojima sustav nije dosegno tu razinu razvoja mogu izraziti pridržaje. Međutim, periodično se mora preispitivati daljnja relevantnost takvih pridržajnih prava; takvo bi preispitivanje moralo biti u skladu s načelima iznesenima u članku 23., stavku 2. Takav postupak u obzir uzima dinamičku narav regionalne samouprave.

Stavak 5. - Ako država koja je uložila pridržaj sukladno stavku 2. ovog članka izvijesti glavnog tajnika Vijeća Europe o svom povlačenju jednog ili više takvih pridržaja, takva obavijest stupa na snagu sukladno odredbama članka 28., stavka 3.

Članak 21. - Tumačenje Povelje

Ova odredba, tekst koje je nadahnut člankom 60. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (serija Europskih ugovora br. 5), relevantna je u ovom ugovoru ukoliko, kako je već naglašeno, raspon nacionalnih institucionalnih situacija može rezultirati nekim od rješenja koje nudi domaće pravo, a koje nudi šire jamstvo od odredbi ove Povelje. Ovo se primjerice odnosi na regije koje u nekim državama imaju poseban status; tekst ove Povelje ne bi se smio tumačiti na takav način da smanji stupanj samouprave koji takve regije uživaju na račun svoga statusa. Ovaj članak stoga uspostavlja osnovno načelo tumačenja ove Povelje.

Ovo se dodatno jamstvo ne primjenjuje samo na regionalnu samoupravu već se tiče svih oblika "samouprave šire prenesene na teritorijalne vlasti". Stoga pokriva i lokalnu samoupravu u iznimnom slučaju kad bi odredba ove Povelje mogla de facto ograničiti stupanj samouprave lokalnih vlasti, što je često izražena bojazan predstavnika lokalnih vlasti.

Članak 22. - Praćenje primjene Povelje

Ova odredba popunjuje prazninu u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi uspostavljajući nadzorni mehanizam kako bi se osigurala djelotvorna primjena Povelje.

Praćenje je zadaća Ministarskog odbora, no odredba je načinjena kako bi Kongres lokalnih i regionalnih vlasti u Europi intervenirao tijekom ovog postupka dajući svoje

mišljenje. Odlučeni mehanizam zasniva se na obveznom podnošenju izvješća u pravilnim razmacima glede primjene Povelje u zemljama koje su je usvojile.

One države koje su uložile pridržaje moraju u svakom redovitom izvješću posvetiti posebnu pozornost situacijama pokrivenim tim pridržajima.

Članak 23. - Obveze država uključenih u proces regionalizacije

Ova odredba nudi inovativni postupak zasnovan na iskustvu stečenom primjenom Europske povelje o lokalnoj samoupravi u postupcima institucionalnog prijelaza, kao što je slučaj u srednjeeuropskim i istočnoeuropskim državama od 1989.

Za one države gdje još ne postoji izvorna regionalna samouprava, a koje izražavaju želju da započnu s procesom koji vodi k postojanju regija s djelotvornom samoupravom unutar značenja ove Povelje, u ovom je članku načinjena odredba... glede posebnog oblika sporazuma na koji se treba obvezati ugovorom. Ova formula podrazumijeva nešto drukčije obveze u pogledu ustroja nadzora; posebne značajke tog ustroja iznesene su u stavku 2. ovog članka.

Nakon maksimalno desetogodišnjeg razdoblja, država koja je usvojila Povelju sukladno postupku iz članka 23. mora notificirati taj svoj čin kako bi ispoštovala ugovor pod uvjetima navedenim u stavicama 1. i 2. članka 20. Države koje su se sporazumjele ugovorom obvezom da će poštivati načela Povelje tijekom svoga procesa regionalizacije trebale bi "zauzvrat" moći uživati, preko glavnog tajnika Vijeća Europe, posebnu suradnju s državama koje su strane Povelje, što bi im omogućilo da se koriste tehničkom ekspertizom zasnovanom na praktičnom iskustvu regionalne samouprave.

DIO III.

Članak 24. - Potpisivanje, usvajanje, stupanje na snagu

Ova je odredba zajednička svim ugovorima načinjenim u Vijeću Europe i ne zahtijeva posebne komentare.

Članak 25. - Regije na koje će se primjenjivati ova Povelja

Ova je odredba namijenjena omogućavanju kako bi određene države specificirale teritorijalni raspon Povelje, izrijeком uključujući ili isključujući određene tipove regija. Dotične regije moraju biti definirane pomoću kategorija, tako da raspon Povelje ne može biti arbitrarno ograničen.

Države koje su imale utok - ili namjeravaju imati utok prije stupanja na snagu ove Povelje - prema mogućnosti danoj u članku 13. Europske povelje o lokalnoj samoupravi da prošire opseg te Povelje na regionalne vlasti osigurati će, pri usvajanju ove Povelje, primjenu članka 25. radi izbjegavanja da obje Povelje budu formalno primjenjive na iste kategorije vlasti.

Slučaj gradova sa statusom regija može biti iznimka; moguće je da se istodobno primjenjuju obje Povelje u ovom posebnom slučaju kako bi se uzela u obzir dvojna priroda njihovog statusa u domaćem pravu.

Članak 26. - Pristup država - nečlanica Vijeća Europe

Neke konvencije načinjene u Vijeću Europe otvorene su za sudjelovanje država - nečlanica dok druge nisu. Radna skupina, osvrćući se na važnu ulogu koju Europska povelja o lokalnoj samoupravi igra u procesu prijelaza s kojim se sučeljavaju države srednje i istočne Europe nakon 1989., često prije nego li su se uopće priključile Vijeću Europe, je željela da ova Povelja bude otvorena za sudjelovanje europskih država koje nisu članice Vijeća Europe. Štoviše, HABITAT V, Svjetska konferencija organizirana pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda lipnja 1996. u Istanbulu, naglasila je želju koju su izrazili predstavnici nekoliko kontinenata glede mogućnosti korištenja iskustva prikupljenog u Europi u polju teritorijalne samouprave.

Članak 27. - Otkazivanje

Ova je odredba tradicionalno uključena u međunarodne ugovore. Ondje gdje izostaje, primjenjuju se pravila Bečka konvencija o ugovornom pravu (1969.). Vremenska ograničenja na koja se odnosi prvi stavak istovjetna su onima u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Članak 28. - Obavješćivanje

Još jedna standardna odredba. Jedina je novina točka g. koji navodi da se o svim izvješćima sastavljenim prema mehanizmu za promatranje primjene Povelje imaju obavijestiti sve članice Vijeća Europe.

SUDIONICI SAVJETOVANJA

“Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj” Osijek 16. - 17. listopada 1997.

Republika Hrvatska

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. dr. sc. Branko Babac | profesor Pravnog fakulteta Osijek |
| 2. mr. sc. Davor Brunčić | tajnik Osječko-baranjske županije |
| 3. dr. sc. Dragomir Đoić | profesor Fakulteta za kriminalistiku Zagreb |
| 4. dr. sc. Nikola Filipović | sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske |
| 5. mr. sc. Branko Jović | ročelnik Općinske uprave Općine Erdut |
| 6. dr. sc. Milan R. Juranović | Mr. Juranović International Zagreb |
| 7. dr. sc. Gordana Kralik | rektor Sveučilišta J. J. Strossmayera Osijek |
| 8. dr. sc. Josip Kregar | profesor Pravnog fakulteta Zagreb |
| 9. dr. sc. Ante Lauc | profesor Ekonomskog fakulteta Osijek |
| 10. dr. sc. Zvonimir Lauc | profesor Pravnog fakulteta Osijek |
| 11. dr. sc. Vladimir Ljubanović | dekan Pravnog fakulteta Osijek |
| 12. Miroslava-Nina Mišković | načelnik Odjela za lokalnu samoupravu
Ministarstva uprave Republike Hrvatske |
| 13. Ivan Marijan Severinac | sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske |
| 14. dr. sc. Branko Smerdel | profesor Pravnog fakulteta Zagreb |
| 15. dr. sc. Josip Vrbošić | profesor Pravnog fakulteta Osijek |
| 16. Mirko Tankosić | pomoćnik ministra uprave Republike
Hrvatske |
| 17. Željko Tür | zamjenik Pučkog pravobranitelja Republike
Hrvatske |

Međunarodne organizacije

- | | |
|------------------------|--|
| 1. Tanja Cook | OSCE |
| 2. Michael Fluckiger | Vijeće Europe |
| 3. Francois Friederich | Veleposlanstvo lokalne demokracije
Slavonije Osijek |
| 4. Damir Jurić | Veleposlanstvo lokalne demokracije
Slavonije Osijek |

5. dr. sc. Nicolas Levrat	CLRAE ¹
6. Helena Lund	CLRAE
7. Jasmina Dimitrieva Najdanova	CLRAE
8. Christine M. Owre	NDI (National Democratic Institute) Washington, Zagreb
9. Bob Sorenson	UNTAES ²
10. dr. sc. Zoltán Szenté	CLRAE
11. Stephen Tull	UNTAES
12. Marie-Aude L'Hyver-Yésou	CLRAE

slušatelji i članovi tehničkog tima

¹ Kongres regionalnih i lokalnih vlasti Europe

² United Nation Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium