

István Temesi i Nóra Teller

Upravljanje gradom Bicskeom - lepeza rješenja

Uvod

Uspjeh decentralizirane države ovisi o tome mogu li relevantni akteri koji dobivaju financijska sredstva da bi zadovoljili potrebe lokalnog stanovništva kompetentno osigurati usluge što su im povjerene kao zadaća. Jedan su od ključnih aktera lokalne uprave. Stoga je primjereno upravljanje općinom odnosno gradom jedan od instrumenata kojim se može osigurati da procesi zadovoljavanja potreba besprijekorno funkcioniraju. Tranzicijske zemlje, među njima i Mađarska, prihvatile su različite modele općinskih sustava od kojih neke dopuštaju više slobode u prilagođavanju lokalnim potrebama, a druge imaju strože propise. Mađarska je prihvatila jedan od najdecentraliziranijih općinskih sustava, što je rezultiralo širokom lepezom različitih modela lokalnog upravljanja. Cilj je ovog poglavlja istražiti načine upravljanja te prikazati njihove prednosti i moguće nedostatke za život zajednice, s posebnim osvrtom na pružanje komunalnih usluga na lokalnoj razini, uključujući usluge poput obrazovanja, zdravstva, komunalnih usluga i upravljanja stanovanjem. Naš je glavni primjer grad Bicske, iako će se, za ilustraciju, prikazati još nekoliko primjera upravljanja općinom¹. Odabrali smo Bicske jer je njegov smještaj natjerao općinu na to da prihvati progresivne promjene u pružanju usluga. S druge strane, općina ima dobro organiziran ustroj s jasnom strukturom te može biti solidna osnova za usporedbu. U tom naselju možemo naći i neke dobre primjere rezultata tranzicijskog procesa, od čega mogu imati koristi drugi gradovi koji moraju proći iste reformne korake.

Obvezatne i fakultativne zadaće na lokalnoj razini

Da bi se bolje razumjelo upravljanje općinom, nužna su dva različita pristupa: teorija i praksa. Naše se teorijsko stajalište temelji na pravnim

¹ Ove primjere osigurala je Nacionalna udruga općinskih financijskih dužnosnika.

propisima koji se tiču problematike lokalne uprave, uključujući zakone² koji se znatno razlikuju od zemlje do zemlje. Praksa se pak može upoznati ako istražimo odluke lokalnih vlasti ili samu upravu.

Pitanje je od primarne važnosti glede upravljanja lokalnim komunalnim uslugama kako je definiran okvir zadaća lokalne uprave. Nemoguće je napraviti popis tih funkcija ne poznajući posebne okolnosti, tradicije, ekonomske i socijalne uvjete ili mogućnosti određene države, niti je moguće vrednovati upravljanje općinom bez uvažavanja konteksta aktualne zakonske regulative, odnosno postojećih zakonskih propisa.

Evo ukratko popisa zadaća koje mogu biti u nadležnosti lokalne uprave:

1. opća uprava
2. obrazovanje
3. socijalna skrb
4. zdravstvena skrb
5. kultura, razonoda, sport
6. javne komunalne službe
7. prijevoz, promet
8. okoliš, javna sanitarna služba
9. urbanistički razvoj, gospodarski razvoj.

U Mađarskoj lokalne vlasti mogu autonomno djelovati u javnim pitanjima od lokalnog interesa ako ona ulaze u djelokrug njihovih funkcija i ovlasti (lokalni javni poslovi³). Ovaj se pristup temelji na argumentu da upravo lokalna razina može najbolje zadovoljiti potrebe stanovništva i najspo-

² Legislativa koja se odnosi na lokalnu upravu i koja služi kao osnova za ovu studiju uključuje prije svega sljedeće propise:

Zakon br. XX. iz 1949. o Ustavu Republike Mađarske

Zakon br. LXV iz 1990. o lokalnoj samoupravi

Zakon br. XX. iz 1991. o zadaćama i nadležnostima lokalnih uprava i njihovih organa, državnih povjerenika i nekih organa pod centralnom upravom

Sektorske zakonske akte koji određuju daljnje odgovornosti općina. Svaka grana javne uprave regulirana je tzv. sektorskim aktima koji, između ostalog, određuju odgovornosti raznih organizacija. Zbog njihova golema broja, njihova detaljna specifikacija nalazi se izvan dosega ove studije.

Lokalne pravne akte, tj. uredbe, koje donosi općina Bicske. Lokalne vlasti mogu uređivati pravnu materiju na temelju delegiranja ili autonomno ako nedostaju zakoni na državnoj razini.

³ Lokalni javni poslovi objašnjeni su samim zakonom: lokalni javni poslovi odnose se na pružanje javnih komunalnih usluga stanovništvu, na uspostavu preduvjeta za funkcioniranje lokalne samouprave i na lokalno održavanje organizacijskih, ljudskih i financijskih uvjeta za sve to. Lokalni javni posao samo se zakonom i u iznimnim slučajevima može dodijeliti u nadležnost neke druge organizacije.

sobnija je pružiti odgovarajuće javne usluge⁴. No ove usluge razlikuju se prema potražnji i financijskim potrebama i mogućnostima. Stoga se zadaće dijele u dvije skupine: obvezatne i dobrovoljne ili fakultativne zadaće, kako su definirane zakonom (Zakon br. LXV o lokalnoj samoupravi iz 1990.). Mala naselja imaju manje obvezatnih zadaća, što podrazumijeva da na lokalnoj razini u rascjepkanom općinskom sustavu, poput onoga u Mađarskoj, postoje razni resursi i potrebe.

Obvezatne su zadaće za sva naselja:

1. snabdijevanje zdravom pitkom vodom
2. predškolski odgoj
3. opći školski odgoj i obrazovanje
4. osnovna zdravstvena i socijalna skrb
5. javna rasvjeta
6. održavanje javnih cesta i javnih groblja
7. osiguravanje prava etničkih i nacionalnih manjina.

Obvezatne zadaće za veća naselja također se uređuju zakonskim propisima. Zakoni osiguravaju i nužna financijska sredstva i propisuju visinu i način doprinosa koji se mora osigurati iz državnog proračuna⁵. Primjerice, cijeli niz obvezatnih zadaća određuje se Zakonom br. XX. iz 1991., tzv. Zakonom o nadležnostima⁶.

Da bi se zadovoljilo lokalne uvjete, zahtjeve i sposobnosti, lokalne uprave mogu preuzeti dodatne zadaće. Lokalne uprave preko lokalno izabranog predstavničkog tijela ili lokalnim referendumima mogu dobrovoljno preuzeti bilo koji lokalni javni posao koji nije zakonom dodijeljen

⁴ "U Mađarskoj se izraz *lokalne javne usluge* povezuje s više vrsta javnih usluga. U te usluge ubrajaju se usluge socijalne skrbi, usluge školstva i zdravstva, zaštita okoliša i lokalni razvoj, prijevoz i javne komunalne usluge." Vidi: Somogyi, E. i Teller, N., *Public Services in Hungary, u: Reforms of Public Services. Experiences of Municipalities and Regions in South-East Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2005., str. 45.

⁵ Naselje u Mađarskoj može biti grad ili općina (dvije različite kategorije). Obje kategorije uglavnom su nazivi, ali imaju implikacija na status naselja. To znači da "lokalne samouprave naselja" uključuju lokalne samouprave općine, grada, glavnog grada i njegovih okruga. Često se zadaće samouprava naselja određuju na temelju broja stanovnika u njima (područnim pravnim aktima), a ne na temelju njihova statusa.

Predsjednik Republike daje status naselju. Relevantni uvjeti određuju se Zakonom o organizaciji zemlje (1999.), no sama odluka temelji se na prosudbi prema njegovu nahodanju. Najvažniji su uvjeti stanje mreže infrastrukture, gospodarski razvoj, broj stanovnika, javne institucije i regionalna uloga dotične općine. Detaljan pregled tih uvjeta i procesa možete biti predmet druge studije. U Mađarskoj ima gotovo 3200 općina i 274 grada.

⁶ "Prema članku 43. mađarskoga Ustava, Zakon o lokalnim samoupravama nije jedini propis koji može određivati dužnosti koje se moraju obavljati na lokalnoj razini. Tu su područni zakoni i tzv. „Zakon o nadležnostima” koji određuju daljnje obveze, primjerice: funkcioniranje javnih knjižnica ili, ovisno o veličini naselja i broju stanovnika, različite razine obvezatne usluge socijalne skrbi, zdravstvenih i obrazovnih usluga te odlaganja otpada." Vidi: Somogyi, E. i Teller, N., nav. dj., str. 45.

nekom drugom tijelu. Te se zadaće navode u uredbama lokalnih vlasti (obično u statutu) i specifične su za svaku lokalnu jedinicu.

Dodatne obvezatne funkcije u Bicskeu

Bicske je gradić smješten u središnjoj Mađarskoj, zapadno od glavnoga grada, u okrugu Fejér. Ima približno 11.000 stanovnika. Kao naselje s priličnim brojem stanovnika i kao prilično važno naselje u okolici, Bicske ima neke dodatne obvezatne zadaće u usporedbi s drugim manjim naseljima:

1. odvoz i odlaganje smeća
2. kanalizacija
3. održavanje lokalnog vatrogasnog odreda
4. lokalna civilna obrana
5. određene veterinarske zadaće
6. neke zadaće na području zaštite djece kao što su:
 - lokalni vrtić
 - privremeno utočište
7. gradska knjižnica
8. neke zadaće na području usluga socijalne skrbi kao što su:
 - usluge pomoći u kući
 - pučka kuhinja
 - dnevne socijalne usluge
 - održavanje centra za skrb invalidnih i starijih osoba
9. osiguravanje lokalnog zajedničkog prostora za rekreacijske aktivnosti
10. potpora lokalnim sportskim aktivnostima
11. osiguravanje specijalističkih medicinskih usluga

Fakultativne zadaće u Bicskeu

1. organiziranje turizma
2. određene zadaće na području javnih komunalija
3. izgradnja i obnova gradske infrastrukture
4. potpora lokalnim policijskim snagama
5. potpora javnim i privatnim institucijama koje ne pripadaju samoupravi naselja.
6. potpora sportskim aktivnostima u gradu

Može li lokalna uprava izvršavati dodatne zadaće uglavnom ovisi o financijskim sredstvima. Stoga nije rijetkost da se skupe fakultativne zadaće izvode u suradnji s drugim gradovima.

Funkcioniranje lokalnih uprava

Lokalne uprave odlučuju o cijelom nizu zadaća i morale bi imati strukturu koja najbolje odgovara tom pružanju usluge. Ipak valja istaknuti neka osnovna pravila o ustroju lokalnih uprava da bi se razumjela struktura općinske uprave.

Prije svega, nužno je jasno odijeliti izabrana tijela samouprave, budući da su politički odgovorna, od upravnih tijela koja su ta izabrana tijela postavila. Mandat izabranih tijela vremenski je ograničen, a tijela profesionalne upravne birokracije postavljaju se bez vremenskog ograničenja.

Predstavničko tijelo i njegovi organi⁷

Predstavničko tijelo ostvaruje osnovna prava i nadležnosti lokalne uprave. Predstavničko tijelo prenosi neke svoje ovlasti na načelnika ili svoje odbore. Odluke ovog tijela donose se u dva oblika: u obliku uredbe ili rezolucije.

Predstavničko tijelo u Bicskeu

U gradu Bicske predstavničko tijelo sastoji se od 19 izabranih predstavnika s mandatom od 4 godine, uključujući načelnika. Posljednji izbori održani su u jesen 2002.

Odbor je izabrani organ predstavnčkog tijela. U okviru svojih nadležnosti odbor priprema odluke predstavnčkog tijela te organizira i nadzire provedbu tih odluka. On kontrolira rad ureda predstavnčkog tijela koji se odnosi na pripremu i provedbu odluka predstavnčkog tijela. Predstavničko tijelo može ovlastiti odbor da donosi odluke i može mijenjati odluke koje donese odbor. Po zakonu, lokalne samouprave obvezne su osnovati odbor za proračun. Prenošenje zadaća na odbore vrlo je povoljna opcija, jer se članovi tih odbora mogu posvetiti određenim pitanjima i imaju bolji uvid u zadaće koje valja izvršiti. Često se pozivaju i stručnjaci koji svojim savjetom pomažu članovima odbora u radu, a to rad lokalne samouprave može učiniti djelotvornijim.

⁷ Odjeljak 9. (2) Zakona br. LXV. iz 1990. o lokalnoj samoupravi kaže da će funkcije samouprave obavljati predstavničko tijelo i njegovi organi, načelnik, odbori, odjeli lokalne uprave i ured.

Odbori gradskog vijeća u Bicskeu

U gradu Bicskeu predstavničko je tijelo osnovalo 6 stalnih odbora:

1. Odbor za financije

Zadaća je ovoga odbora kontrolirati i vrednovati zakonitost i uspješnost korištenja javnih financijskih izvora i javnog vlasništva u svezi s promjenama u vlasništvu i financijskoj imovini lokalne uprave, uključujući upravljanje institucijama lokalnih uprava. On ima pravo odlučivanja o dva aspekta: on odobrava plan za financijsko-gospodarsku kontrolu nad proračunskim institucijama lokalnih uprava i odobrava izvješće o tome. Nakon traženja mišljenja nadležnih odbora, on donosi odluke o dodjeli i uporabi sredstava te uzimanju hipoteke na stavke ograničeno prenosive pokretne imovine koje omogućuju funkcioniranje predstavničkog tijela ili njegovih organa.

2. Odbor za pravna pitanja i proceduru

Njegove su zadaće podupirati zakonsko i uspješno funkcioniranje lokalne samouprave Bicskea. On priprema odluke koje donosi predstavničko tijelo koje se tiču organizacije i postupaka lokalne samouprave, nadzire provedbu odluka, zauzima stav o proceduralnim i etičkim pitanjima te zauzima mišljenje prije donošenja uredbi i rezolucija.

3. Odbor za obrazovanje, kulturu i manjinska pitanja

On priprema odluke predstavničkog tijela koje se odnose na obrazovanje, kulturu i pitanja koja se tiču manjina te osigurava izvršenje tih rezolucija. I sam može donositi odluke u skladu s ovlastima koja su na nj prenesena. Primjerice: odobrava statute i stručne planove obrazovnih i kulturnih institucija u vlasništvu lokalne samouprave.

4. Odbor za urbani razvoj

U okviru svojih nadležnosti odlučuje o pitanjima početka gradnje, nabave javne imovine do određenog iznosa, prodaje i zaduživanja određenih imovinskih stavki te najma zemljišta, polja, stanova ili drugih prostora u posjedu lokalne samouprave. Također daje mišljenje o odlukama predstavničkog tijela koje treba donijeti o pitanjima određenim Statutom predstavničkog tijela.

5. Odbor za socijalna i zdravstvena pitanja

U okviru svojih ovlasti donosi odluke o dodjeli nekoliko vrsta socijalnih potpora za građane i o zahtjevima za smještaj u lokalnim ustanovama socijalne skrbi.

6. Odbor za sport i turizam

Njegova je zadaća pripremiti i dati mišljenje o odlukama vezanim uz sport i turizam koje treba donijeti predstavničko tijelo, organizirati i nadzirati izvršenje relevantnih rezolucija i odlučivati u okviru na nj prenesenih ovlasti. Odbor može odlučivati o dodjeljivanju financijske pomoći i pratiti njezinu uporabu. Donosi odluke o uporabi sportskih objekata u posjedu grada.

Svaki se odbor sastoji od 5 članova. Tri člana uvijek su lokalni predstavnici, a preostala dva člana ne pripadaju predstavničkom tijelu. Predstavničko tijelo u svom statutu podrobno uređuje zadaće i odgovornosti odbora.

Gradonačelnik ili općinski načelnik jedan je od najvažnijih organa predstavničkog tijela. Gradonačelništvo, odnosno načelništvo općine, politički je položaj. Gradonačelnici odnosno općinski načelnici politički su i upravni čelnici lokalne uprave odgovorni za provedbu lokalne politike. Upravna je funkcija gradonačelnika, odnosno načelnika, dvojaka: on obavlja lokalne i državne upravne zadaće. Gradonačelnik, odnosno načelnik, predstavlja predstavničko tijelo. Obavlja svoje lokalne i upravne zadaće te u okviru svojih ovlasti obnaša vlast u suradnji s uredom predstavničkog tijela i u skladu s rezolucijama predstavničkog tijela. Oni uređuju zadaće ureda u organiziranju posla lokalne uprave, u pripremi odluka i u njihovoj provedbi. Odlučuju o upravnim pitanjima u okviru svoje nadležnosti i mogu delegirati izvršavanje nekih svojih ovlasti. Na prijedlog izvršnog direktora gradonačelnik, odnosno načelnik općine, predlaže predstavničkom tijelu nacrt unutarnje organizacijske strukture, plana aktivnosti i rasporeda za komunikaciju s klijentima. Gradonačelnici, odnosno načelnici općina, imaju ulogu poslodavaca: pomoćnici gradonačelnika, odnosno načelnika, izvršni direktor i predstojnici institucija lokalne uprave njihovi su zaposlenici.

Niža razina državne uprave: izvršni direktor

Gradonačelnik, odnosno načelnik općine, bavi se politikom lokalne uprave, a za izvršnog direktora može se reći da se bavi strukom. Izvršni direktor, također znan i kao bilježnik, stručnjak je za javnu upravu u lokalnoj upravi. On utjelovljuje profesionalan i stalan karakter javne uprave, a gradonačelnik, odnosno načelnik općine, predstavlja njezin

politički aspekt. Zato se izvršnog direktora imenuje, a ne bira ga predstavničko tijelo. Imenovanje se vrši na neodređeno vrijeme, a kandidati se odabiru preko natječaja. Konačno, osoba imenovana na mjesto izvršnog direktora mora imati nužne kvalifikacije određene zakonom.

Izvršni direktor vodi ured predstavničkog tijela. Gradonačelnik vodi ured izvana, a izvršni direktor radi iz ureda i odgovoran je za njegovu svakodnevnu aktivnost, nadgleda izvršavanje zadaća vezanih uz aktivnosti lokalne uprave i priprema upravne odluke koje donosi gradonačelnik, odnosno načelnik, te donosi odluke u skladu s nadležnostima koje mu daje gradonačelnik, odnosno načelnik.

Izvršni je direktor odgovoran za zakonitost djelovanja lokalne uprave. Mora sudjelovati u sjednicama predstavničkog tijela i njegovih odbora te mora upozoriti ako njihove odluke neke zakone. Ako gradonačelnik, odnosno načelnik, svojom odlukom krši zakon, on mu ukazuje na to. Izvršni direktor može imenovati svog zamjenika.

Organizacijska struktura

Organizacija lokalnih uprava uređuje se uredbom o Pravilniku o organizaciji i procedurama. To znači da predstavničko tijelo osniva ured, uključujući njegovu podjelu na organizacijske jedinice nazvane odjeli ili uredi, te utvrđuje nadležnosti svake od njih. Ured predstavničkog tijela funkcionira kao pomoćni organ predstavničkog tijela, njegovih odbora i dužnosnika u pripremi i izvršavanju njihovih odluka, organizira njihovo izvršavanje i nadzor. Ima i neke upravne zadaće određene zakonom. Aktivnosti Ureda predstavničkog tijela organizira izvršni direktor.

Ured predstavničkog tijela informira građane i ispituje njihovo mišljenje, surađuje s organizacijama koje pružaju javne usluge, s civilnim udrugama, nevladinim organizacijama i vjerskim zajednicama. U vezi je s ostalim lokalnim samoupravama, upravnim organima i tijelima vlasti.

Budući da predstavničko tijelo i izvršni direktor uvijek zajedno uređuju ustroj ureda, u organizaciji ureda u Mađarskoj postoje neke varijacije. Općine nastoje angažirati svoje osoblje na najučinkovitiji način i racionalizirati posao da bi upravne troškove zadržali na što je moguće nižoj razini. No tijekom jednog mandata (4 godine) mogu se potaknuti neke promjene. U Tatabányiu (gradu u zapadnoj Mađarskoj), primjerice, predstavničko tijelo željelo je ubrzati gospodarski razvoj i osmislilo je nov model razvoja grada - strateško planiranje; u skladu s tim osnovan je novi odjel, tzv. "Odjel za strateški razvoj". Osim razrađivanja razvojnih ciljeva i instrumenata, ovaj odjel koordinira i aktivnosti ostalih odjela vezane uz razvoj, odgovoran je za komunikaciju sa stanovnicima i za osiguravanje zakonitosti te strategije.

Da bi se pokrile sve moguće dužnosti i izvršile ne samo obvezatne nego i dodatne zadaće, mali broj državnih službenika mora izvršavati cijeli

spektar dužnosti. Grupiranje ovih dužnosti razlikuje se od slučaja do slučaja, a što je više odjela u uredu, teže je postići nasmetan protok informacija nužnih za dobro upravljanje. Budući da je uobičajeno da je pročelnik određenog odjela odgovoran za komuniciranje s drugim odjelima, stroga hijerarhijska organizacija također ometa učinkovit rad.

Unutarnja struktura Ureda u Bicskeu

U Bicskeu statut uređuje unutarnju strukturu ureda. U uredu predstavničkog tijela rade 74 zaposlenika te gradonačelnik i njegov zamjenik, ali oni nemaju status državnih službenika. Predstojnik ureda izvršni je direktor kojega podupire njegov zamjenik. Ured je podijeljen na šest organizacijskih profesionalnih jedinica.

1. Odjel za financije i proračun

Njegova je funkcija osigurati financije i proračun lokalne samouprave te javno financijsko poslovanje. Među njegova zaduženja ubrajaju se poslovi vezani uz oporezivanje, što je zadaća zasebne Porezne jedinice. Šest od četrnaest državnih službenika u Odjelu radi za Poreznu jedinicu, koja djeluje kao porezna uprava na području lokalnih poreza.

2. Odjel za urbanistički razvoj i upravljanje

Funkcije ovog odjela uključuju obnašanje vlasti u pitanjima vezanim uz graditeljstvo, okoliš, zaštitu okoliša, uporabu javnog prostora, osiguravanje javne rasvjete i energije, održavanje javnih cesta i organizaciju javnog prijevoza. Isto tako odgovoran je za pitanja vezana uz čišćenje cesta, gospodarenje vodama, zaštitu od poplava i odvodnju, opskrbu vodom, sakupljanje i odlaganje otpada, kanalizaciju, rudarstvo, komunalno upravljanje, kipove i spomenike. Osim razvoja i upravljanja (koji imaju svoje vlastite jedinice u sklopu Odjela), on također obuhvaća zasebne jedinice za poslove vezane uz graditeljstvo s vlastitim osobljem od pet od četrnaest zaposlenih.

3. Odjel za organizaciju

Služi kao potpora direktivama lokalne uprave. Organizira i priprema odluke predstavničkog tijela samouprave romske manjine i njihovih zaposlenika. Također je odgovoran za upravljanje ljudskim resursima, informatiku i organizaciju daljnjeg osposobljavanja. Njegova je najvažnija funkcija sudjelovanje u odlučivanju, uglavnom, u pripremanju odluka dužnosnika. Odjel, primjerice, priprema odluke gradonačelnika ili odluke izvršnog direktora koje se tiču obrane,

civilne obrane i prirodnih katastrofa. Osim toga, glavna su profesionalna područja njegova djelovanja organizacija upravljanja, nadzor i provjera aktivnosti vezanih uz javno školstvo, kulturu, javna okupljanja, sportove i razonodu. On održava veze s javnim neprofitnim organizacijama i fondovima, tiskom i medijima. Isto tako organizira vatrogasnu zaštitu i sigurnost na radu te održava sustav komunikacije unutar ureda. Konačno, njegova je odgovornost koordinacija pripremnih zadaća koje proizlaze iz članstva u Europskoj uniji. Ovaj odjel ima jedanaest zaposlenih, uključujući pročelnika.

4. Odjel za upravu i socijalnu skrb

Bavi se pitanjima socijalne skrbi, uključujući izvješća o financijskoj pomoći, njezinom dodjeljivanju i upisivanju. Također je odgovoran za zadaće koje se tiču zaštite djece i koje su u nadležnosti izvršnog direktora. Mnoge druge funkcije državne uprave, prenesene na izvršnog direktora, također obavlja ovaj odjel, primjerice: pitanja izbjeglica i statusa narodnosti, matične knjige rođenih, vjenčanih i umrlih, zaštitu vlasništva u upravnom postupku te izdavanje službenih potvrda koje se odnose na nekretnine preminulih. Još je jedna važna zadaća ovog odjela, odobravanje aktivnosti vezanih uz usluge zdravstvene i socijalne skrbi i izdavanje dozvola za rad takvim institucijama. Njegove zaposlenike čini devet državnih službenika, uključujući pročelnika.

5. Ured za dokumentaciju

U ovom se uredu izdaju dokumenti, svjedodžbe, potvrde i dozvole te se vodi evidencija. Ured je odgovoran za upis prebivališta i osobne isprave te izdaje službene isprave, primjerice: vozačke dozvole, prometne dozvole i dozvole za rad. Tu zapravo građani mogu sve obaviti na jednom mjestu. Ovaj ured izvršava zadaće državne uprave pod stručnim nadzorom Ministarstva unutarnjih poslova, zahvaljujući elektroničkoj izravnoj vezi sa središnjom bazom podataka. Deset državnih službenika zaposleno je u Uredu za dokumentaciju, uključujući njegova pročelnika.

6. Ured javnog pravobraniteljstva

Njegove funkcije pokrivaju zadaće koje se odnose na javno pravobraniteljstvo i zakonski su regulirane. Ovaj odjel obavlja zadaće pod jurisdikcijom države. Prema tome, podređen je Okružnom tijelu za pravobraniteljstvo. Organizacijski pripada

Uredu lokalne samouprave Bicske, a odgovorni dužnosnik ovlašten za pitanja pravobraniteljstva izvršni je direktor Bicskea. Ovaj odjel ima pet zaposlenika, uključujući pročelnika ureda.

Oblici pružanja usluga

Pružanje javnih usluga u nekom naselju može imati više različitih oblika. Propis nalaže da lokalne vlasti izvršavaju svoje zadaće u skladu s potrebama stanovništva i zakonskim odredbama na sljedeće načine:

- kroz vlastita proračunska tijela
- pomoću ostalih poslovnih organizacija i
- kupovanjem usluga na neki drugi način.

Lokalne uprave mogu same odabrati oblike pružanja usluga.

Proračunske institucije

Prvu skupinu funkcija općinskih usluga čine one pod kontrolom lokalne uprave. U većini zadaća najčešći je oblik pružanja usluga taj da lokalna uprava izvrši to sama. To se može učiniti na dva načina. Prvo, lokalna uprava izvršava zadaću organiziranu u sklopu svog ureda. Drugo, lokalna uprava ima svoje vlastite proračunske institucije ili poslovne udruge. U oba slučaja usluga se financira iz vlastitog proračuna. Lokalna uprava drži svoje vlastite proračunske institucije ili poduzeća pod strogom kontrolom. Razlika je u utjecaju na pružatelja javnih usluga: samouprava može upravljati svojim vlastitim uredom, a na poduzeća u vlasništvu grada može utjecati samo neizravno, na način određen Zakonom o poduzećima i poslovnim udrugama. Nadzor vlastite proračunske institucije također se vrši posredno.

Kad se usluga osigurava izvan vlastite organizacijske jedinice lokalne uprave, rješenje je da predstavničko tijelo može osnovati institucije, poduzeća i druge organizacije lokalne uprave te imenovati njihove čelnike. Za poslovne pothvate predstavničko tijelo lokalne uprave može osnovati institucije samo kao poslovna udruženja ili zadruge.

Vrlo često lokalne vlasti pružaju temeljne obrazovne, socijalne i zdravstvene usluge pod svojom strogom kontrolom. No bilo bi teško pronaći poslovne organizacije koje bi pružale te usluge ili pronaći pothvate kojima bi se upravljalo relevantnim ustanovama p cijenama koje su građanima prihvatljive. Moramo isto tako imati na umu da su s time povezana financijska sredstva, koja osigurava središnji proračun, prilično često nedostatna i stoga lokalne samouprave moraju "dodati" svoj vlastiti novac da bi izvršile zadaće na primjerenoj razini.

Proračunske institucije Bicskea

Bicske ima nekoliko proračunskih institucija koje pružaju javne usluge:

1. Osnovna škola
2. Javne jaslice
3. Vrtić br. 1
4. Vrtić "Kakas"
5. Vrtić "Szivárvány"
6. Socijalna služba za pomoć obiteljima i djeci
7. Centar za socijalnu skrb
8. Kulturni centar "Petőfi"
9. Gradska knjižnica "Nagy Károly"
10. Profesionalni općinski vatrogasni odred

Kao što je istaknuto za pružanje fakultativnih usluga, postoji poseban oblik pružanja usluga kroz lokalne proračunske institucije, točnije, udruhu organizacija više naselja. Lokalne uprave mogu se dobrovoljno udružiti radi pružanja neke javne usluge, ili mogu čak osnivati udružene institucije. Ovo rješenje još uvijek nije često, iako bi učinkovito pružanje usluga svakako zahtijevalo racionalnu i ekonomičnu organizaciju skupljih usluga (primjerice, medicinskih).

Asocijacije za pružanje usluga u Bicskeu

Kao regionalni centar, Bicske je član triju asocijacija lokalnih samouprava na temelju sporazuma sklopljenih s nekoliko obližnjih sela:

1. Asocijacija za medicinsku skrb osnovana je 1998. Članovi asocijacije su lokalne samouprave Bicskea, Csabdija, Mányja, Szára, Újbaroka, Szárligeta.
2. Asocijacija za područnu medicinsku službu i područnu dječju medicinsku službu osnovana je 1998. Članovi su lokalne samouprave Bicskea i Csabdija.
3. Asocijacija za pružanje osnovnih zdravstvenih usluga osnovana je 2000. Članovi su lokalne samouprave Bicskea i Óbaroka.

Lokalne samouprave mogu također biti vlasnici ili dioničari u cijelom nizu različitih tvrtki. Budući da je lokalnim upravama također dopušteno ulagati, mogu steći i dionice poslovnih tvrtki za prilike poslovnog ulaganja. Osnivanje tvrtki u 100%-tnom vlasništvu lokalne uprave često je rješenje, primjerice: za zadaće vezane uz upravljanje stambenim prostorom i nekretninama. Upravljanje nekretninama jedna je od bitnih zadaća izravno vezana uz imovinu općina; upravo zato u ovom području u novije vrijeme postaju sve popularnije moderne metode upravljanja imovinom: upravljanje portfeljom, pretvorbom nekih stanova u društvenom vlasništvu te izgradnjom stanova za tržište. Tom sektoru još nedostaje transparentnosti zbog oblika kombiniranog financiranja, no osobito se lokalne samouprave s imovinom visoke vrijednosti bore za ekonomično i stručno poslovanje. Osnivanje društava s ograničenom odgovornošću ili drugih oblika tvrtki u Mađarskoj je često posljedica poreznih propisa: propisi o poslovnim porezima motiviraju osnivanje tvrtki javne namjene.

Korporativno vlasništvo Bicskea

Grad Bicske je i sam vlasnik. Ima dionice u nekoliko tvrtki. No neke od njih su javne službe u isključivom vlasništvu Bicskea. Ostale služe uglavnom za ulaganje, primjerice:

1. MMG Automatika Művek, d.o.o.
2. Alba Regia građevinsko poduzetničko holding društvo
3. Pogrebno poduzeće, d.o.o., okruga Fejér
4. Nacionalne štedionice i
5. Zsámbékgáz, d.o.o.

Većina tvrtki ili vlasničkih dionica služi kao općinsko vlasništvo lokalne uprave. U mnogim slučajevima grad je postao vlasnikom državnim kompenzacijom kad su se tvrtke privatizirale. Propisi o privatizaciji odredili su da se mora platiti kompenzacija za vrijednost zemljišta tih tvrtki.

Tvrtka Zsámbékgáz, d.o.o., je iznimka. Osnovao ju je 15 samouprava naselja kako bi omogućile izgradnju regionalne plinske mreže. Godine 2002. tvrtka je prodala svoje dionice vlasniku: lokalnim samoupravama. U ovom trenutku opskrbu plinom osigurava Nacionalna tvrtka za naftu i plin; uloga tvrtke u vlasništvu grada bila je izgradnja infrastrukture i njezino održavanje.

Ostale tvrtke osiguravaju javne usluge za cijeli okrug ili regiju i u vlasništvu su samouprava nekoliko naselja. Za njih se sklapa ugovor između lokalne samouprave Bicskea i tvrtke, čak i ako je u isključivom vlasništvu grada.

Tvrtke koje pružaju ugovorene javne usluge u gradu Bicskeu ili za njega jesu sljedeće:

6. Fejérvíz, d.o.o.

U vlasništvu je samouprava naselja okruga Fejér. Pruža usluge vođooskrbe i kanalizacijske odvodnje u cijelom okrugu.

7. Bicske promet, d.o.o.

Vlasnik ove tvrtke, s udjelom od 51%, grad je Bicske. Tvrtka je zadužena za lokalni javni, odnosno autobusni prijevoz. Građani stariji od 60 godina mogu se besplatno služiti uslugom autobusnog prijevoza.

8. Turistički kamp Bicske, d.o.o.

Nalazi se u isključivom vlasništvu grada Bicskea. Njegova je zadaća upravljati turističkim kampom u Zánki i tamo organizirati odmor djece iz grada. Također je aktivan na poslovnom tržištu te osigurava smještaj gostima koji plaćaju.

9. Gradsko održavanje Bicske, d.o.o.

Poduzeće je osnovano 2000. kako bi pružalo komunalne usluge, upravljalo općinskim nekretninama, održavalo javne parkove i mjesta te organiziralo odvoz smeća. U isključivom je vlasništvu grada Bicskea.

10. Centar za zdravstvenu skrb, d.o.o.

Osnovan je tek 2004. i u isključivom je vlasništvu grada Bicskea. Nakon preuzimanja poslovanja, održavanja, razvoja i nadzora, prema dogovoru s okružnom samoupravom i nakon privatizacije specijalističkih medicinskih pregleda, organizirat će primarno i specijalističko liječenje građana.

Tablica 1: Institucije grada Bicskea

Vrsta institucije	Broj institucija	Postotak institucija
Vlastite proračunske institucije	10	43,5
Zajedničke proračunske institucije	3	13
Tvrtke	10	43,5
Ukupno	23	100

Tablica 2: Tvrtke u vlasništvu lokalne samouprave Bicske

	Dionička društva (5)	Društva s ograničenom odgovornošću (4)	Udruga s javnom namjenom (1)
U 100%-tnom vlasništvu Bicskea	-	2	1
Bicske kao dioničar	5	2	-
Pružaju javne usluge u gradu	5	3	1
Služi kao ulaganje	-	1	-

Pružanje usluga kroz druge poslovne organizacije i kupovanje usluga

Još je jedan važan oblik lokalnog pružanja usluga kad je izravno sudjelovanje uprave naselja manje izraženo: usluga se osigurava sklapanjem ugovora s kooperantima. Ugovorni odnos znači da treće osobe, a ne općinski organi, osiguravaju uslugu. U ovoj vrsti pružanja usluga najčešći je oblik ugovor koji se sklapa s privatnim tvrtkama ili poduzetnicima. U određenim slučajevima druga strana u ugovornim odnosima može biti državna tvrtka, tvrtka koja nije u vlasništvu općine. Poseban oblik ugovornog odnosa je koncesija. To znači da lokalne uprave mogu iskoristiti svoju imovinu, uključujući nekretnine i vlasnička prava. Koncesija je moguća za sljedeće usluge: lokalne ceste i odgovarajuće objekte, uporabu lokalnih javnih komunalnih službi (primjerice: vodoopskrbe, kanalizacije, električne struje, plina, centralnog grijanja, telekomunikacija). Problem koncesije koji se tiče lokalnih javnih komunalnih službi sastoji se u tome da su ti sustavi dio većeg, regionalnog ili nacionalnog sustava, i kao takvi, predmet državne koncesije. Baš zato je u praksi koncesija koju daju lokalne uprave moguća jedino na području vodoopskrbe, kanalizacije, lokalnih elektroničkih medija. Manja naselja, poput Bicskea, ne mogu iskoristiti tu mogućnost.

S prijenosom imovine, mađarske općine našle su se odgovornima za poslovanje cijelog niza poduzeća. Neka su od njih privatizirana, tj. javna komunalna poduzeća pretvorena su u privatne tvrtke, što je omogućilo ulaganje privatnog kapitala. Nije jasno je li ova vrsta prijenosa zadaća na vanjske subjekte isplativija, tim više što je nekoliko takvih procesa privatizacije morao biti zaustavljen, a komunalno poduzeće opet predano općini. U nekoliko neslavnih slučajeva općina je čak u cijelosti izgubila kontrolu nad tvrtkom za komunalne usluge, što je onda za posljedicu imalo visoke gubitke koje je morala sama pokriti, kao vlasnik te neovisne tvrtke.

Primjeri pružanja usluga u Bicskeu na temelju ugovornog odnosa

1. Da bi se izgradile i održavale lokalne javne ceste i zgrade koje pripadaju gradu Bicskeu, lokalna samouprava sklopila je ugovore s nekoliko lokalnih privatnih tvrtki. Upravljanje mostovima i cestama također se rješava sklapanjem ugovora s kooperantima.
2. Kanalizacijska odvodnja također se rješava ugovorima s lokalnim poduzetnicima.
3. Javnu rasvjetu osigurava regionalna električna kompanija (ÉDÁSZ) na temelju ugovornog odnosa.
4. Održavanje javnog groblja i pogreba osigurava lokalno pogrebno poduzeće.
5. Veterinarske usluge djelomično pruža lokalni poduzetnik, točnije, sklopljen je ugovor s vlasnikom živodernice.
6. Veterinarska usluga odgovornost je države. Odgovornost je lokalne uprave održavati zemljište za pokop životinja.
7. Opskrba hranom u nekim institucijama koje pripadaju Bicskeu, poput vrtića, škola i jaslica, također se osigurava na temelju ugovornog odnosa s nekim lokalnim poduzetnicima.

Stoga je od najveće važnosti temeljito ispitati sve okolnosti i korake u svim oblicima privatizacije i njihove moguće učinke.

Osim privatizacije, pojavili su se i drugi oblici javnih usluga. Najčešće lokalne vlasti od privatnog sektora naručuju pružanje javnih usluga. Poseban oblik sklapanja ugovora s vanjskim izvršiteljima, osobito na području usluga pruženih za ljudske resurse, privlači druge vrste organizacija u pružanje javnih usluga. Primjerice, u Mađarskoj je 1990-ih u školstvo uveden pluralizam, zatim je postalo moguće birati između privatne i javne zdravstvene usluge itd. Još je jedna vrlo važna pojava: uključivanje zaklada, crkava, civilnih udruga i ostalih neprofitnih organizacija u pružanje javnih usluga na lokalnoj razini te njihovo širenje unutar javnog sektora. Te neprofitne organizacije obavljaju svoje djelatnosti na tom području za lokalnu upravu. To znači da one, s jedne strane, obavljaju javne usluge, a s druge strane, mogu dobiti lokalna financijska sredstva. Konačan je ishod preobrazba odnosa između lokalnih uprava i neprofitnih organizacija, jer će uloga lokalnih uprava biti u financijskom potpomaganju pružanja usluga i kontroli zakonitosti, a ne kvalitete pružanja usluge.

Usluge nevladinih udruga

U malom naselju Üllő pokraj Budimpešte jedna nevladina udruga vodi centar za zapošljavanje invalida. Općina pomaže rad te nevladine udruge tako da im osigurava prostor za rad. Ta je nevladina udruga pokrenula informacijski centar s pristupom internetu u istoj zgradi i uspješnim natječajem uspjela dobiti dovoljno sredstava da zaposli oko 200 ljudi.

U Szolnoku, sjedištu okruga u istočnoj Mađarskoj, zadaće koje mogu obavljati nevladine udruge oglašavaju se svake godine u obliku natječaja, kojima se potiče nevladine udruge da konkuriraju jedna drugoj. Na taj način usluga skrbi za djecu mogla bi se rješavati ugovorom s vanjskim izvršiteljem, a broj državnih službenika znatno bi se smanjio, što bi upravljanje gradom učinilo ekonomičnijim.

U Szentesu, gradu u jugoistočnoj Mađarskoj, Katolička crkva izgradila je u suradnji s općinom sklonište za 20 obitelji beskućnika.

Kod određenih vrsta usluga, privatizacija ili ugovaranje pružanja usluge s vanjskim izvršiteljem prilično je osjetljivo pitanje, budući da više zakona određuje kriterije pružanja usluge i nadzora. Za ilustraciju, pogledajmo privatizaciju zdravstvene usluge: prikazane su sve faze, od oblikovanja ideje o privatizaciji, njezinoj pozadini, akterima, složenim ugovornim odnosima kao posljedici zakonskog ustroja u Mađarskoj i, konačno, očekivanja od procesa privatizacije.

Privatiziranje zdravstvenih usluga u Bicskeu

Organizacija medicinskih specijalističkih usluga u Bicskeu nekada se nalazila u rukama bolnice koju je financirala samouprava okruga. U skladu s tim, ambulantni odjel u Bicskeu praktočno je funkcionirao kao organizacijska jedinica okružne bolnice. Vođenje i upravljanje ambulantnim odjelom dovelo je do situacije u kojoj ni lokalni građani ni općinski dužnosnici nisu bili zadovoljni pružanjem usluga. Najgore je bilo stanje zgrade i opreme ambulantnog odjela, jer desetljećima nije bilo nikakvog osuvremenjivanja ni ulaganja. Tada je reorganizirana lokalna uprava i uloga Bicskea postala je važnija u osiguravanju mnogih javnih usluga poput organizacije primarne zdravstvene skrbi i specijalističkih zdravstvene usluge.

Prva faza u procesu bila je priprema sporazuma između samouprava grada Bicskea i okruga Fejér oko preuzimanja odgovornosti za vođenje ambulantnog odjela u Bicskeu.

Nakon nekih pregovora postalo je jasno da okružna samouprava zaista ima namjeru prenijeti odgovornost za pružanje usluge. Prije pripreme ugovora nužnog za taj prijenos i preuzimanja pružanja usluga i institucije, moralo se poduzeti mnogo koraka, uključujući informiranje svih dionika i njihovo uključivanje u proces. Među njima bila su i susjedna naselja koja su, kao samouprave, bila odgovorna za pružanje primarnih zdravstvenih usluga, ali ne i specijalističkih liječničkih usluga. No njihovi stanovnici žive na području koje pokriva ambulantni odjel u Bicskeu. Prva zamisao bila je osnivanje udruge uz sudjelovanje svih osam zainteresiranih susjednih naselja, uključujući i Bicske.

Iako su se sva naselja složila s planom, ovo je rješenje odbačeno. Jedan od razloga bio je taj da na području koje svojim uslugama pokriva ambulantni odjel Bicskea živi 38.000 stanovnika, a u gradu živi još 11.000. Drugi razlog bio je regionalna uloga grada kao središnjeg naselja.

Drugo rješenje bilo je učiniti jedino grad Bicske odgovornim za održavanje i upravljanje ambulantne jedinice Bicskea i za regionalno pružanje usluga svim zainteresiranim naseljima. Ovo je rješenje bilo bolje i u skladu s interesom Bicskea, jer će oni koji pripadaju udruzi imati zajedničko vlasništvo uz isključivu odgovornost grada Bicskea. Ni operativna struktura udruge lokalnih uprava nije bila prihvatljiva gradu jer bi svaki član imao isti broj glasova pri odlučivanju, iako više od četvrtine stanovništva regije živi u Bicskeu.

I, konačno, zainteresirana susjedna naselja i općina Bicske te okružna samouprava složili su se da će Bicske prenijeti odgovornost za pružanje ove javne usluge te će upravljati i voditi ambulantni odjel.

Sljedeći korak bio je obavijestiti građane o planovima samouprave. Prihvaćanje projekta išlo je prilično glatko, budući da je stanje ambulantne jedinice bilo općepoznato. Lokalna samouprava Bicskea morala je obavijestiti liječnike i ostale zaposlene koji su radili u ambulantnom odjelu. Bilo je važno da okružni liječnici i specijalisti imaju svoju sobu za konzultacije u istoj zgradi, na ambulantnom odjelu. Razlika je bila u tome što su područni liječnici bili u ugovor-

nom odnosu sa samoupravom naselja, a specijalisti, viša razina zdravstvene usluge, s okružnom bolnicom. Sve ih je trebalo obavijestiti o projektu i promjenama koje predstoje.

Područni liječnici sada moraju sklopiti novi sporazum s općinskom samoupravom jer će se promijeniti okolina. Osnova je za njihov ugovorni odnos to da će raditi kao privatni poduzetnici. Specijalisti moraju potpisati novi ugovor, jer će se mijenjati jedna od odredbi ugovornog odnosa, preciznije: okružna bolnica više neće biti ugovorna strana. Neki specijalisti rade u privatnim ordinacijama, a drugi su, i to iznimno, javni zaposlenici. Liječnički pomoćnici također su zaposlenici; liječnici s privatnom praksom zapošljavaju neke, druge pak zapošljava okružna bolnica. Zakonski status liječnika i pomoćnika možda djeluje prilično kaotično, ali zapravo nije. U budućnosti će biti određen organizacijskim oblikom ambulantnog odjela.

Budući da je privatizacija zdravstvenih usluga omogućena zakonom, odluka općinske samouprave bila je da ustanovi društvo s ograničenom odgovornošću umjesto proračunske institucije. Tvrtku je osnovalo predstavničko tijelo, a isključivo je vlasništvo grada Bicske. Mnoge mogućnosti pojavile su se glede dijeljenja imovine. I privatni liječnici i susjedna naselja namjeravali su sudjelovati u projektu kao dioničari. Konačno je donesena odluka da će tvrtka biti isključivo vlasništvo općine. Razlog je bio taj da zdravlje, kao javna usluga, još nije visoko unosno. Nakon jedne ili dvije godine iskustva ponovno će se razmotriti uključivanje drugih strana.

Zadaća je ove tvrtke upravljanje i vođenje ambulantnog odjela, a gradska je samouprava još uvijek odgovorna za ovu javnu uslugu. Tvrtka se zove Centar za zdravstvenu skrb Bicske, d.o.o. Ona će brinuti i za funkcioniranje ambulantnog odjela.

Daljnji pregovori morali su se održati s okružnom bolnicom o vođenju ambulantnog odjela. Moralo se sklopiti ugovore o prijenosu opreme i druge imovine, o uređenju odnosa bolničkog i ambulantnog osoblja i o računalnom sustavu ambulantnog odjela povezanom s bolničkim sustavom. Sve te ugovore može se potpisati nakon ugovora između grada i okruga.

U ovom trenutku grad Bicske je u završnom dijelu pripreme faze projekta.

Sažetak i zaključci

Kad želimo objasniti opća pravila ili načela upravljanja općinom, postoje povoljni i nepovoljni čimbenici. Jedna je od glavnih poteškoća uređenje pitanja lokalne samouprave, što čini dio Zakona o upravi. Zakon o upravi u najvećoj mjeri specifičan unutar europskog pravnog sustava, jer na javnu upravu i lokalnu samoupravu uvelike djeluju nacionalne, povijesne i kulturne tradicije. To je područje prava na kojem su međusobni utjecaji nacionalnih zakonskih sustava ili zajedničke europske tendencije najslabiji u usporedbi s drugim područjima.

Nije lako odrediti sveobuhvatan popis općinskih funkcija za sve zemlje. Dakle, ne može biti nikakvog popisa tih funkcija bez poznavanja razlikovnih okolnosti, tradicija, gospodarskih i socijalnih uvjeta ili mogućnosti određene zemlje, jer se razlikuju od zemlje do zemlje. No, na temelju načela supsidijarnosti, možemo sastaviti kratak skup mogućih odgovornosti lokalnih uprava:

opća uprava

školstvo

socijalna skrb

zdravstvene usluge

kultura, razonoda, sport

javne komunalije

prijevoz, promet

okoliš, javno zdravstvo

urbanistički razvoj, gospodarski razvoj.

Neke od tih lokalnih javnih usluga pružaju lokalne samouprave, druge pak osiguravaju lokalni organi podređeni državnoj upravi.

Trendovi u lokalnom pružanju usluga mijenjali su se tijekom proteklog desetljeća. Tradicionalne funkcije općina poput društvenih javnih usluga (školstvo, zdravstvo, socijalna skrb) proširuju se. Nove ili različite funkcije zahtijevaju drukčiji tip upravljanja zadaćama. Tradicionalnim se komunalnim zadaćama može upravljati upravnim instrumentima, ali upravljanje novim funkcijama poput komunalnih usluga, zahtijeva drukčije metode, uključujući one koje se odnose na to da vlasništvo općina bude više u skladu s tržišnim načelima. Nove su se metode pojavile i u organizacijskoj strukturi pružanja usluga. Uključivanje neovisnih organizacija u pružanje usluga zahtijeva drukčije metode upravljanja. Iako se preko vlastitih općinskih institucija može izvršiti određen izravan utjecaj,

upravljanje uslugama, kad su uključeni neovisni faktori, dopušta tek nešto neizravnog utjecaja. Za kontrolu postoji cijeli niz instrumenata; stoga se navedeno rješenje naširoko primjenjuje u Mađarskoj.

Organizacijska načela mogu se rabiti tijekom uspostavljanja unutarnje organizacijske strukture upravnih organa. Razne organizacijske jedinice mogu preuzeti te zadaće lokalne vlasti različite od onih u nadležnosti države. Jedno je od mogućih načela da se u jednoj jedinici koncentriraju sve odluke i upravne zadaće koje se odnose na neku "temu".

Najbolje prakse mogu se preporučiti na području pružanja usluga kad se bira organizacijski oblik pružanja usluga. Nužno je razmotriti prednosti i nedostatke svakog oblika pružanja usluga. Jedan aspekt od primarne važnosti mora biti *kvaliteta* pružanja usluge, *javni interes* i *učinkovitost* te aktivnosti, uključujući troškove koje pokriva proračun samouprave.

I konačno, mora se spomenuti da lokalno upravljanje treba biti u interesu građana, koji ga i financiraju kao porezni obveznici. Stoga se moraju osigurati razni oblici kontrole koju će vršiti javnost, *transparentnost*, a u nekim slučajevima i *sudjelovanje* građana u pružanju usluga i u odlučivanju.