

**Kako potaknuti
razvoj
na lokalnoj razini**

**Priručnik s primjerima
najbolje prakse iz
Jugoistočne Europe**

**Friedrich Ebert Stiftung
Ured u Zagrebu
Zagreb 2005.**

Nakladnik:

Friedrich Ebert Stiftung
Ured u Zagrebu
Praška 8
Zagreb

Tisak:

Smjerokaz 2000.

Zagreb, studeni 2005.

**CIP Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb**

UDK 330.34 (4-12) (082)

KAKO potaknuti razvoj na lokalnoj razini : priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe. - Zagreb : Friedrich Ebert Stiftung, ured u Zagrebu, 2005.

ISBN 953-7043-18-5

I. Gospodarski razvoj -- Europa, jugoistočna
-- Zbornik II. Regionalni razvoj -- Europa, jugoistočna
-- Zbornik III. Lokalna uprava -- Europa, jugoistočna
IV. Lokalna uprava - Gospodarske intervencije

451111020



Stabilitätspakt für Südosteuropa
Gefördert durch Deutschland
Stability Pact for South Eastern Europe
Sponsored by Germany

Sadržaj

Rüdiger Pintar Predgovor	5
Jakša Puljiz Gospodarski razvoj	9
István Temesi i Nóra Teller Upravljanje gradom Bicskeom - lepeza rješenja	24
József Hegedüs Financiranje javnih usluga u lokalnim jedinicama	45
Rosana Ščančar Razvoj zajednice	68
Zlata Ploštajner i Ivona Mendeš Građanska participacija	90
Snježana Vasiljević Etnički odnosi i primjeri pozitivne prakse u Jugoistočnoj Europi	105
Mariana Cernicova Partnerstva, suradnja, umrežavanje - kada država ne intervenira	122
Lidija Pavić-Rogošić i Silvija Kipson Zaštita okoliša u Jugoistočnoj Europi	135
Autori	165

Predgovor

U proljeće 2001. godine Zaklada Friedrich Ebert pokrenula je, u kontekstu Pakta o stabilnosti u Jugoistočnoj Europi i u suradnji s nizom nacionalnih institucija u pojedinim zemljama, regionalni projekt pod nazivom "Lokalna samouprava i decentralizacija u Jugoistočnoj Europi". Projekt se bavi stanjem i reformama lokalne samouprave i decentralizacijom u zemljama regije. U projekt su uključene sljedeće države: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Makedonija, Rumunjska, Slovenija te Srbija i Crna Gora. U svim su tim zemljama već započele, a dijelom su i provedene, reforme lokalne uprave, dok se istodobno raspravlja o daljnjim poželjnim reformskim koracima. Budući da su zemlje regije započele proces tranzicije u sličnim uvjetima, reforme su dovele do sličnih problema i interesa na području lokalne uprave. Stoga su razmjena iskustava i dijalog o različitim pristupima problemima lokalne uprave korisni za sve aktere u regiji, što može pomoći da se odaberu uspješne reformske strategije i izbjegnu nepotrebni neuspjesi.

Polazeći od tih pretpostavki projekt ima za cilj da podupre javnu debatu o tim temama s političarima koji donose odluke, istraživačima i stručnjacima na nacionalnoj i lokalnoj razini. Krajnji su adresati ovog projekta, međutim, politički praktičari na lokalnoj razini, koji pokreću i provode reformske programe u lokalnim jedinicama. Kako bi se postigao taj cilj, projekt se ostvarivao na dva paralelna kolosjeka: s jedne strane, kroz regionalne seminare sa stručnjacima iz zemalja regije i kroz objavljivanje rezultata tih seminara radi njihove uporabe u nacionalnim radionicama na lokalnoj razini, a s druge strane kroz nastojanje da se napravi priručnik s primjerima najbolje prakse.

Od početka projekta 2001. godine održano je deset seminara s regionalnom skupinom stručnjaka, koji su se bavili odabranim temama važnim za lokalnu samoupravu. Rezultati seminara dokumentirani su u

odgovarajućim publikacijama na engleskom jeziku i distribuirani zainteresiranim potencijalnim čitateljima u državama Jugoistočne Europe: lokalnim i regionalnim upravama i njihovim udruženjima i savezima, istraživačkim i akademskim institucijama te pojedincima zaduženim za poslove lokalnih zajednica. U bilješki na kraju predgovora navedene su publikacije ovoga projekta na engleskom jeziku. No da bi rezultati seminara postali dostupni praktičarima u lokalnim upravama, bilo je nužno prevesti neke od publikacija na jezike država u regiji. Te su knjige potom korištene kao stručni materijal u radionicama za članove lokalnih uprava i druge zainteresirane aktere na lokalnoj razini. Knjige izdane na hrvatskom jeziku navodimo u bilješki na kraju.

Kako bi se omogućilo da upravo najuspješnije inicijative i praktična iskustva na lokalnoj razini budu dostupni svim zainteresiranima, sudionici projekta predložili su da se napravi priručnik koji bi sadržavao zbirku primjera najbolje prakse, oslanjajući se pritom prije svega na znanje stručnjaka i dostupna iskustva iz zemalja regije, budući da bi oni mogli biti razumljiviji ovdašnjim potencijalnim čitateljima od iskustava i modela iz zapadnih zemalja. Priručnik je zamišljen kao izvor ideja i inspiracije za praktičare, članove gradskih i općinskih uprava, gradonačelnike i općinske načelnike i druge pojedince koji se bave pitanjima lokalnog razvoja i lokalne samouprave. Priručnik daje opći pregled tema važnih za lokalni razvoj, prikazujući stanje na nizu odabranih područja lokalne samouprave u regiji i nudeći nekoliko studija slučaja koje mogu poslužiti kao model. Priručnik stoga nije pisan samo za usku stručnu publiku, nego je jezikom i stilom namijenjen širem krugu čitatelja.

Obrađeno je sljedećih osam tema koje su važne za lokalni razvoj: ekonomski razvoj, upravljanje lokalnom jedinicom (općinom ili gradom), financiranje javnih usluga, razvoj zajednice, građanska participacija, lokalni programi za etničke manjine, oblici suradnje lokalnih jedinica te zaštita okoliša. Tih je osam poglavlja usredotočeno na jednu glavnu temu: lokalni razvoj u kontekstu nadležnosti kojima raspolažu lokalna samouprava i decentralizirane strukture. Poglavlja su pisana kao uvod u dane probleme na različitim područjima lokalnog razvoja i kao prikaz studija slučaja koje nude moguća rješenja problema.

Priloge u ovom priručniku napisala je skupina autora iz regije, a temelje se na iskustvima i primjerima iz nekih zemalja regije. Neke od primjera prikupili su i drugi suradnici koji se bave lokalnim razvojem. U ime Zaklade Friedrich Ebert htio bih zahvaliti svim suradnicima i autorima,

osobito Urbanom institutu u Zagrebu za njihovu pomoć u prikupljanju studija slučaja te profesoru Nenadu Zakošek i Ani Briški za njihovo uređivanje knjige.

Rüdiger Pintar
Friedrich Ebert Stiftung

Publikacije projekta koje je izdao zagrebački ured Zaklade Friedrich Ebert Stiftung:

1. *Local Self Government and Decentralization in South-East Europe. Proceedings of the Workshop Held in Zagreb, 6th April 2001*, 2001.
2. *Financing Local Self-Government. Case Studies from Germany, Slovenia and Croatia*, 2001.
3. *The Interreg Model. Practical Experience in Cross Border Co-Operation*, 2001.
4. *Citizens Participation in Local Self-Government. Experiences of South-East European Countries*, 2001.
5. *Decentralizing Government. Problems and Reform Prospects in South-East Europe*, 2002.
6. *National Minorities in South-East-Europe. Legal and Social Status at Local Level*, 2002.
7. *Executive and Legislature at Local Level. Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe*, 2002.
8. *Economic Development on the Local and Regional Level. Initiatives in South-East Europe*, 2003.
9. *Reforms of Public Services. Experiences of Municipalities and Regions in South-East Europe*, 2003.
10. *Reforming Local Public Administration. Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, 2004.

Sve navedene publikacije dostupne su u pdf-u i na našoj Internet stranici na adresi <http://www.fes.hr>. Neke od publikacija prevedene su i objavljene na jezicima zemalja obuhvaćenih projektom. Na hrvatskom su objavljene sljedeće dvije knjige: *Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini* i *Financiranje lokalne samouprave: Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*.

Jakša Puljiz

Gospodarski razvoj

Gospodarski razvoj i lokalni akteri

Uvjeti za lokalni gospodarski razvoj u Srednjoj i Istočnoj Europi značajno su se promijenili u posljednjih petnaest godina. Od početka tranzicije središnje su državne vlasti znatno smanjile svoju odgovornost za razvoj lokalnih jedinica, pa tako i svoj utjecaj na nj. Lokalne su se jedinice našle u delikatnome položaju. Dugotrajna tradicija oslanjanja na središnje vlasti, zaposlenost koja se temeljila na razvoju velikih industrijskih centara, nedostatak institucija civilnog društva, nepovjerenje u planiranje i razvojne planove, samo su neke od okolnosti u kojima su se lokalne jedinice našle krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina. Nastupilo je novo razdoblje u kojem su regionalni i lokalni akteri dobili više prostora za utjecaj na razvoj svojih zajednica. Neke su jedinice relativno brzo iskoristile nove mogućnosti i postigle značajne uspjehe. S druge strane, u nekim su jedinicama naslijeđeni problemi iz prošlosti dugo kočili uspješan razvoj, što je imalo za posljedicu porast regionalnih i lokalnih razlika. Različita iskustva upućuju na zaključak da su bolje prošle one jedinice koje su prije shvatile nužnost traženja i poticanja novih razvojnih prilika i modela.

Prije nego što pređemo na mogućnosti lokalnih aktera da potaknu lokalni razvoj, potrebno je odgovoriti na sljedeće pitanje: koliko doista lokalni akteri mogu utjecati na lokalne razvojne procese? Ili, drugim riječima, koliko su lokalni razvojni procesi determinirani vanjskim čimbenicima na koje lokalni akteri ne mogu znatno utjecati?

Odgovor nije jednoznačan i može ovisiti o različitim okolnostima specifičnim za svaku pojedinu jedinicu. Postoje primjeri gdje su lokalni akteri bili ključan čimbenik, neposredno "odgovoran" za uspješan razvoj lokalne jedinice. S druge strane, ponekad je lokalni razvoj snažno pod utjecajem čimbenika koje ne kontroliraju lokalni akteri, primjerice: zemljopisnog položaja jedinice, zatvaranja velike tvornice koja je bila nositelj zaposlenosti itd. Ipak, to ne znači da su lokalni akteri bez mogućnosti da odgovore na takve vanjske izazove. Štoviše, svaka lokalna jedinica suočena je s nizom mogućnosti poticanja i jačanja pozitivnih učinaka vanjskih čimbenika ili umanjivanja onih negativnih. Razlika među pojedinim jedinicama leži u rasponu spomenutih mogućnosti, njihovom mogućem razvojnom učinku i uspješnosti u iskorištavanju pruženih mogućnosti.

Da zaključimo, lokalni su akteri doista važni za lokalni razvoj i, kao takvi, mogu značajno pridonijeti uspješnom razvoju lokalne zajednice. U

nastavku će se ponuditi neki konkretni savjeti i primjeri kako se lokalni akteri mogu aktivno uključiti u poticanje lokalnog gospodarskog razvoja, pri čemu je poseban naglasak stavljen na ulogu lokalnih vlasti kao ključnog lokalnog aktera.

Tko jest ili može biti lokalni akter

Lokalne vlasti: općinska ili gradska administracija

Lokalne vlasti ključni su promicatelji lokalnoga gospodarskog razvoja. Na razne načine mogu se aktivno uključiti u pružanje potpore lokalnom gospodarstvu, od osiguravanja fizičke i druge infrastrukture do poticaja za otvaranje novih gospodarskih subjekata, pomoći u osiguravanju povoljnih financijskih sredstava, poreznih poticaja, potpore na području obrazovanja i osposobljavanja radne snage itd. Lokalne vlasti također kontroliraju niz regulativnih mehanizama, primjerice izdavanje raznih dozvola poslovnim subjektima ili pomoć pri njihovom osiguravanju kod nadležnih tijela više razine itd. Nadalje, lokalne su vlasti ključan akter organiziranja različitih lokalnih oblika partnerstava, razvojnih koalicija i sl.

Lokalne organizacije civilnog društva

Lokalne organizacije civilnog društva često su se pokazale kao važni čimbenici razvoja lokalne demokracije. Sudjelovanje građana i građanskih organizacija u debatama o javnoj politici, u pružanju javnih usluga, kao i njihov doprinos boljem upravljanju javnim dobrom, predstavlja važan doprinos usklađivanju razvojne politike sa stvarnim potrebama građana. Ovakve organizacije uključuju sindikate, nevladina udruženja, strukovne udruge, političke stranke, organizacije mladeži, neformalne mreže itd.

Lokalni poduzetnici i njihova udruženja

Poduzetnici predstavljaju osovinu lokalnog gospodarskog razvoja. Stoga je njihove stavove potrebno pravilno prepoznati i uzeti u obzir. Neovisno o tome jesu li organizirani na formalan ili neformalan način, poduzetnici mogu predstavljati dragocjene partnere u pripremi i provedbi lokalne strategije razvoja.

Potpore razvoju poduzetništva ključ je razvojne strategije

Potpore razvoju poduzetništva predstavlja ključnu komponentu poticanja lokalnog razvoja. Porast poslovnih aktivnosti ima potencijalno vrlo pozitivne učinke na životni standard stanovništva, uglavnom kroz porast zaposlenosti i osobnih dohodaka. Također, može se očekivati porast poreznih prihoda lokalnih proračuna koji se onda može iskoristiti za nove investicije u infrastrukturu i druge razvojne projekte.

Što mogu učiniti lokalne vlasti da podupru razvoj poduzetništva?

Potporna razvoju poduzetništva može poprimiti različite oblike, od savjeta do osiguranja različitih resursa potrebnih za rast poslovnih aktivnosti. Ovdje se navode neke od mogućih aktivnosti:

- **Održavanje redovitih kontakata s lokalnim poduzetnicima**
Kroz redovite susrete s lokalnim poduzetnicima lokalne vlasti mogu dobiti bolji uvid u njihove probleme i potrebe. Nadalje, mogu bolje ocijeniti postignute rezultate poduzetnika, identificirati lokalne lidere među poduzetnicima itd. To sve može biti vrlo korisno pri formuliranju lokalne razvojne strategije. Također, redoviti kontakti prilika su da se poduzetnike obavijesti o različitim važnim inicijativama, primjerice: novom lokalnom planu prostornog uređenja, novim pravilima na području zaštite okoliša, mogućnosti suradnje s lokalnim i drugim organizacijama kroz programe Europske unije itd.
- **Pronalaženje i uređenje lokacija i objekata za poduzetnike**
Budući da su lokalne vlasti često vlasnici zemljišta, a ponekad i poslovnih prostora, mogu ih upotrijebiti za poticanje poduzetništva nudeći ih poduzetnicima na prodaju ili u najam. Ponekad su investicije u fizičku infrastrukturu dobar način povećanja vrijednosti i atraktivnosti lokacije (vidi primjer Dugopolja). Kako financiranje ovakvih ulaganja može biti vrlo težak teret za lokalne vlasti, korisno je razmotriti mogućnosti alternativnih izvora financiranja, primjerice: partnerstva s privatnim sektorom ili korištenja sredstava razvojnih fondova (nacionalnih ili EU). Ponekad to mogu biti nekorišteni poslovni prostori koji zahtijevaju prenamjenu, primjerice: stara industrijska postrojenja, skladišta i sl. Program za preuređenje takvih prostora povećao bi vrijednost i upotrebljivost lokacije i tako privukao nove poduzetnike. Povoljne cijene ili najamnine zemljišta i poslovnih prostora također su dobar način za privlačenje novih poduzetnika ili poticanje rasta postojećih.
- **Pomoć poduzetnicima u pribavljanju različitih dozvola i odobrenja**
Količina dozvola i odobrenja koja poduzeća trebaju pribaviti te vrijeme potrebno za njihovo pribavljanje može predstavljati značajan teret za poslovanje poduzetnika. Lokalne bi vlasti trebale tražiti rješenja za minimiziranje vremena i troška poduzetnika u vezi s tim, jer bi tako dodatno pridonijele privlačnosti investiranja u svojoj jedinici. To mogu napraviti tako da skrate potrebne procedure za dobivanje dozvola i odobrenja pod svojom kontrolom, zatim da same uđu u postupak pribavljanja dozvola (kao u primjeru Dugopolja) ili da sufinanciraju, odnosno smanje, troškove pribavljanja dozvola i odobrenja.

Investicije u fizičku infrastrukturu

Investicije u fizičku infrastrukturu uglavnom se odnose na ulaganja u izgradnju i održavanje infrastrukturnih objekata. Takve investicije pridonose atraktivnosti lokalne jedinice sa stajališta osnivanja novih ili privlačenja postojećih poduzeća. Također pridonose povećanju vrijednosti zemljišta i poboljšanju sveukupne kvalitete života. Te investicije uključuju:

- izgradnju, poboljšanje i proširenje poslovnih zona
- izgradnju i/ili poboljšanje prometne infrastrukture
- poboljšanje lokalnog kanalizacijskog sustava
- poboljšanje lokalnih informacijskih i komunikacijskih sustava
- poboljšanje lokalnog sustava opskrbe električnom energijom
- poboljšanje lokalnog vodoopskrbnog sustava
- poboljšanje zaštite okoliša.

Spomenute investicije iziskuju značajne troškove pa obično uključuju nacionalne i/ili regionalne aktere. Lokalni bi akteri trebali napraviti listu prioriteta sukladno lokalnim potrebama i potom tražiti načine kako ostvariti investiciju u lokalnu jedinicu na najefikasniji način. Aktivan pristup može uključiti različite pripremne aktivnosti, poput izrade potrebne planske dokumentacije, pribavljanja potrebnih dozvola i odobrenja ili početnih građevinskih radova koje može financirati lokalna jedinica.

- **Savjet i potpora oko financiranja poduzeća**

Olakšavanje pristupa kapitalu smatra se iznimno važnom podrškom poduzetnicima. Osnivanje trajne financijske podrške u obliku fonda ili banke dobar je put, ali i vrlo složen, jer zahtijeva značajne kapacitete, prije svega, financijske, ali i organizacijske. Drugi oblik podrške uključuje formiranje malih kreditnih ili bespovratnih programa potpore. Ovakvi programi mogu biti vrlo uspješni ako su kriteriji odabira projekata odgovarajući i sukladni lokalnim ciljevima razvoja. Slične vrste programa ponekad već postoje na regionalnoj i nacionalnoj razini, pa bi u tom slučaju lokalna administracija trebala pružiti potrebnu informacijsku i logističku podršku lokalnim poduzetnicima.

- **Tehnička podrška poduzetnicima**

Lokalni poduzetnički centar ili agencija obično pokriva ovaj dio aktivnosti kroz pružanje specijalizirane poduke na području izrade poslovnih planova ili na području marketinga. Ako takve institucije nema na lokalnom području, lokalna administracija može se pojaviti kao posrednik za uspostavljanje potrebnih kontakata s takvim vanjskim institucijama i lokalnim poduzetnicima.

- **Izrada i primjena mjera za privlačenje investicija**

Investicije u fizičku i "meku" infrastrukturu obično predstavljaju dobar način podizanja razine privlačnosti lokacije za potencijalne investitore. Također mogu imati učinka različite mjere poput lokalnih poreznih olakšica. Izrada programa za privlačenje investicija (možda u suradnji s razvojnom agencijom ili nekom drugom organizacijom s iskustvom) može pružiti širi okvir za akcije lokalnih aktera, povećavajući lokalno razumijevanje potreba investitora i samih mogućnosti koje im nudi lokalna jedinica.

Investicije u "meku" infrastrukturu

Cilj je investicija u "meku" infrastrukturu promicanje poslovnog okruženja. Moguće vrste investicija uključuju:

- **Programi za promicanje kvalitete radne snage**
S ciljem smanjivanja razlika između potreba poslodavaca za radnicima određenih kvalifikacija i trenutne ponude na tržištu, mogu se provesti različiti oblici naobrazbe. Općina bi, primjerice, mogla sudjelovati u sufinanciranju takvih programa. Ako je moguće, provedbu sličnih programa trebalo bi povezati s programima obrazovnih institucija (škola).
- **Poticanje obrazovanja orijentiranog prema poduzetništvu**
Primjerice, uvođenjem različitih programa u lokalni obrazovni sustav čiji je cilj podizanje poduzetničke kulture.
- **Pružanje savjetničkih usluga o poslovanju**
Lokalne vlasti mogu potaknuti osnivanje specijalizirane organizacije za pružanje savjetničkih usluga ili sklopiti ugovor o partnerstvu s nekom već postojećom organizacijom koja bi, primjerice, sufinancirala korištenje savjetničkih usluga za lokalne poduzetnike.
- **Olakšavanje pristupa financijskim sredstvima**
Ova mjera ne mora nužno uključivati samo financiranje, već se

također može odnositi na pružanje informacija o trenutno dostupnim mogućnostima financiranja poduzetnika.

- **Potpore razvoju poduzetničkog organiziranja**
Poduzetničke organizacije danas su raširen oblik institucionalne potpore poduzetnicima. One potiču njihovu međusobnu suradnju i suradnju poduzetnika i drugih aktera, uključujući i lokalne vlasti.

- **Poticanje razvoja formalnih i neformalnih poslovnih mreža**
Poslovne mreže mogu poboljšati odnose među postojećim poduzećima, a mogu biti i važan generator ideja za osnivanje novih poduzeća. Lokalne vlasti mogu podržati osnivanje novih poslovnih mreža, primjerice, kroz osiguranje prostorija potrebnih za rad ili mogu potaknuti poduzeća da se pridruže već postojećim mrežama.
- **Podizanje razine poduzetničke kulture**
Lokalne vlasti mogu značajno pridonijeti promociji poduzetničke kulture poduzimajući neke praktične i financijski ne jako zahtjevne korake. Primjerice, dodjeljivanjem nagrada za uspješno poduzetništvo. Nagrade se mogu dodjeljivati za specifične kategorije poput najuspješnijeg mladog poduzetnika ili najuspješniju poduzetnicu ili za najuspješnije izvozno orijentirano poduzeće. Također, natjecanja u poslovnim idejama mogu biti jako zanimljiva mlađoj populaciji i tako potaknuti širenje poduzetničkog duha. Publiciranje i medijsko promoviranje uspješnih lokalnih primjera poduzetništva još je jedan dobar način razvoja svijesti o poduzetništvu. Isto vrijedi i za promicanje sponzorstva među poduzetnicima i lokalnim obrazovnim ili kulturnim institucijama i organizacijama.
- **Iniciranje lokalnih medijskih kampanja kao oblik potpore lokalnim poduzećima**
Aktivnosti koje promoviraju kupovanje lokalnih proizvoda dobar su način pružanja potpore lokalnim poduzetnicima. Porast znanja i svijesti o lokalnim proizvodima vodi povećanju njihove prodaje (naravno, ako njihova cjenovna konkurentnost ne odstupa značajnije od konkurentnosti sličnih uvoznih proizvoda) i stoga pozitivno utječe na lokalnu zaposlenost.

Gospodarski razvoj u širem lokalnom razvojnom kontekstu

Usvajanje lokalne strategije razvoja

Dobra praksa pokazuje da bi proces lokalnoga gospodarskog razvoja trebalo staviti u nešto širi i, donekle, formalizirani okvir. Zašto? Kao prvo, kako bi se dobilo bolji uvid u sam proces i kontrolu nad njim. Drugo, da bi

se pružilo priliku većoj skupini aktera da sudjeluju u planiranju razvoja i procesu donošenja odluka. Također, treba imati na umu da, premda je gospodarski razvoj ključan za kvalitetu življenja u lokalnoj zajednici, on je ipak samo jedna od komponenti ukupnoga lokalnog razvoja. Druge komponente uključuju socijalna pitanja (primjerice, pomoć različitim ugroženim društvenim skupinama), područje zaštite okoliša, obrazovanje itd. Povezivanje procesa lokalnoga gospodarskog razvoja s programskim dokumentom obično je dobar način da se sva važna pitanja stave u jedan okvir unutar kojeg se promišljaju najbolji načini postizanja najvećeg blagostanja lokalnog stanovništva. Ipak, izrada i, posebno, provedba lokalnih strategija razvoja nije jednostavan zadatak. Većina lokalnih jedinica u Srednjoj i Istočnoj Europi tek se nedavno susrela s izradom strategija razvoja i njihovom provedbom u skladu sa suvremenim participativnim pristupom. Ovaj pristup stavlja naglasak na zajedničke aktivnosti javnog (vladinog), privatnog i nevladinog sektora. Premda je izrada svake strategije slučaj za sebe, kojemu tako treba i pristupati, moguće je izdvojiti nekoliko općih obilježja i polazeći od njih ponuditi savjete za uspješnu provedbu strategije:

- Za dugoročan razvojni uspjeh potreban je integralan pristup problemima koji uključuje promišljanje kako gospodarskih, tako i socijalnih pitanja, pitanja zaštite okoliša i drugih.
- U proces izrade strategije treba uključiti sve relevantne aktere na lokalnoj razini kako bi oni tu strategiju doživjeli kao vlastitu. Uključenje najvažnijih aktera može se osigurati njihovim sudjelovanjem u ključnim tijelima za organizaciju i praćenje izrade i provedbe strategije (primjerice, u lokalnom vijeću za razvoj) i/ili njihovim uključivanjem u različite radne skupine.
- Potrebno je prepoznati i uključiti lokalne vođe koji uživaju povjerenje lokalnog stanovništva i koji će povećati kredibilitet cijelog procesa te koji imaju sposobnost okupljanja i uključivanja drugih važnih aktera.
- Lokalne vlasti moraju demonstrirati snažnu političku podršku procesu izrade i provedbe strategije.
- Kod provedbe strategije poželjno je da se osim dugoročnih projekata pokrene i nekoliko kratkoročnih projekata čiji uspjeh (tzv. brze pobjede) može ojačati povjerenje i predanost sudionika procesa i pomoći jačanju partnerskih odnosa.
- Za svaki projekt potrebno je izraditi koncept kojim će se definirati potrebni koraci, vremenski slijed, provedbena tijela, očekivani troškovi i drugi važni elementi, kako bi se dobila što jasnija slika o ostvarivosti samog projekta.

- Proces provedbe projekata treba istodobno postati i proces jačanja kapaciteta, što znači da je potrebno voditi računa o postojanju inovativnih elemenata, kako u provedbi, tako i u samoj prirodi projekata.
- Politička, financijska i tehnička podrška drugih (viših) razina vlasti može značajno pridonijeti uspjehu cjelokupnog procesa.
- Participativni pristup ima za posljedicu rast očekivanja sudionika kao i cjelokupne javnosti o brzini unapređenja životnog standarda lokalnog stanovništva. Međutim, razvojni proces relativno je spor pa se prevelika očekivanja mogu brzo pretvoriti u frustracije, čak i onda kad su programi izrađeni na temelju širokog konsenzusa. Stoga je poželjna provedba informativne kampanje kojom bi se šire stanovništvo što bolje upoznao s očekivanim učincima strategije.

Osiguranje financijskih sredstava za provedbu strategije

Financiranje razvojnih projekata često je vrlo izazovan zadatak. Uobičajeni problemi uključuju situaciju u kojoj lokalni proračuni nisu usklađeni s prioritetima postavljenim u strategiji, ili su lokalne mogućnosti financiranja precijenjene, ili je primjerice precijenjena uloga vanjskog financiranja. Povezivanje prioriteta strategije s lokalnim proračunom ključni je preduvjet održivosti razvojnog procesa. Jednom kada se strategija izradi i usvoji, njena provedba treba započeti što prije, a to podrazumijeva da se financijska sredstva moraju osigurati u lokalnom proračunu, jer je upravo lokalni proračun, u pravilu, najvažniji izvor financiranja. Za srednjoročne i dugoročne projekte financijski se okvir mora podijeliti po godinama, kako bi se godišnje aktivnosti mogle uključiti u godišnji lokalni proračun.

Partnerstvo s vanjskim akterima

Treba razviti suradnju s drugim državnim institucijama na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini

Suradnja s vanjskim akterima može biti vrlo korisna za lokalni gospodarski razvoj, ali može, također, uzeti jako puno vremena i energije, a bez očekivanog učinka za lokalnu zajednicu. Katkad vanjska potpora može biti ključni čimbenik koji će potaknuti procese lokalnog razvoja, posebno u manjim jedinicama. Primjerice, investicije u fizičku infrastrukturu (ceste, luke ili željeznice), a koje idu daleko iznad financijskih mogućnosti lokalne jedinice i stoga ih realiziraju akteri na nacionalnoj razini, mogu biti ključni pokretač lokalnoga gospodarstva. S druge strane, ima dosta iskustava, posebno s međunarodnim organizacijama, kad su rezultati suradnje bili privremenog karaktera, bez značajnijeg učinka na razvojni položaj lokalne zajednice i kad su rezultati s obzirom na uložena sredstva bili razočaravajući. To se uglavnom događalo u jedinicama u kojima su međunarodne organizacije pristupale lokalnim akte-

rima vrlo slabih kapaciteta, ne uzimajući dovoljno u obzir lokalne specifičnosti.

Najopćenitiji savjet glasi: Pokušajte imati jasnu viziju o mogućoj ulozi vanjskih aktera u pružanju potpore lokalnom gospodarskom razvoju. Koja su to područja gdje bi takva pomoć mogla najviše koristiti lokalnoj zajednici? Naravno, odgovor se mora zasnivati na analizi lokalnih snaga, slabosti, prilika i prijetnji (SWOT analiza).

Treba izraditi strategiju koja će definirati ulogu vanjskih aktera u procesu lokalnoga gospodarskog razvoja. Pritom od velike koristi mogu biti iskustva drugih lokalnih jedinica u suradnji s vanjskim akterima.

Savjeti za suradnju s drugim lokalnim jedinicama

- Pokušajte učiti jedni od drugih.
- Identificirajte uspješnije lokalne uprave i pokušajte istražiti razloge njihove uspješnosti.
- Odredite zajedničke projekte koji mogu proizvesti sinergijske efekte s koristima za svaku uključenu jedinicu. Primjerice, problem zbrinjavanja otpada ponekad se može efikasnije riješiti u suradnji s nekoliko susjednih općina.
- Razvijte formalne i/ili neformalne načine suradnje, bilo redovitim sastancima, bilo zajedničkim sudjelovanjem u već postojećim organizacijama (primjerice, Savezu udruga gradova i općina).

Savjeti za suradnju s regionalnim i nacionalnim vlastima

Suradnja s regionalnim i nacionalnim vlastima može biti vrlo važna za uspješnost izrade i provedbe strategije lokalnog razvoja. Stoga je potrebno poduzeti niz koraka:

- Tražite načine da se predstavnici regionalne i nacionalne razine vlasti efikasno uključe u proces lokalnoga gospodarskog razvoja. To se može postići, primjerice, uključivanjem predstavnika regionalne i nacionalne razine u izradu i provedbu lokalne razvojne strategije.
- Redovito pratite i uključite se u vladine inicijative čiji je cilj pružanje podrške lokalnom gospodarskom razvoju, primjerice, prijavljivanjem za različite oblike potpore.

Savjeti za suradnju s nacionalnim ili međunarodnim nevladinim organizacijama

Nacionalne ili međunarodne nevladine organizacije mogu igrati važnu ulogu u podupiranju lokalnog razvoja. Premda uglavnom ne raspolažu financijskim sredstvima kojima mogu značajnije utjecati na ključne probleme lokalnih jedinica poput slabe zaposlenosti, one ipak mogu biti vrlo korisne u nizu područja kao što su prenošenje iskustava drugih jedinica u poticanju poduzetništva, podrška osnivanju i razvoju institucija i or-

organizacija za poticanje poduzetništva odnosno potpora već postojećim lokalnim organizacijama koje potiču poduzetništvo, organizacija obrazovnih programa itd. Nevladine organizacije također mogu biti od velike pomoći u razvoju lokalnoga civilnog društva, pružanjem financijske potpore ili osiguranjem tehničke podrške (odnosno kombinacijom oba oblika). Posebno je važna potpora razvoju lokalnih organizacija jer se na taj način dugoročno jačaju lokalni kapaciteti za poticanje razvoja. Stoga bi lokalne vlasti trebale poticati suradnju s nacionalnim i/ili međunarodnim organizacijama koje mogu pridonijeti razvoju lokalnog poduzetništva.

Primjeri najbolje prakse

Od gubitnika do pobjednika: Dugopolje

Općina Dugopolje (oko 3100 stanovnika) smještena je 12 km sjeverno od Splita (oko 190.000 stanovnika), regionalnog centra južne Hrvatske. Osnovana je tek 1997. nakon nekoliko neuspjelih pokušaja odvajanja od susjedne općine Klis. Godine 1997. predstavljalo je tipičnu općinu dalmatinskog zaleđa obilježenu vrlo slabim lokalnim gospodarstvom, vrlo visokom nezaposlenošću i odljevom mlađeg stanovništva prema Splitu i drugim urbanim područjima. Ukratko, radilo se o području koje je zaostajalo u razvoju i koje dotad nije uspjelo realizirati svoju osnovnu komparativnu prednost, povoljnu zemljopisnu poziciju. Naime, nalazi se uz glavnu državnu cestu koja povezuje Zagreb i Split. U Dugopolju je 1997. radilo tek nekoliko manjih obrta. Nakon samo sedam godina slika tog mjesta potpuno je drugačija. Dugopolje je postalo sinonim za uspješnu općinu, medijski poznat i prepoznat uzor ne samo u bližoj nego i u široj okolici. Sredinom 2004. tamo radi oko 90 poduzeća, zaposlenost je značajno narasla, a općinski proračun višestruko je povećan.

Što se dogodilo u Dugopolju?

Novoizabrana lokalna uprava na čelu s načelnikom općine uvidjela je da se glavne prednosti Dugopolja - blizina Splita, položaj uz glavnu državnu prometnicu te velika količina općinskog zemljišta - najbolje mogu iskoristiti tako da se poduzećima ponude parcele za gradnju po vrlo povoljnim uvjetima. U to je vrijeme Splitu nedostajala poduzetnička zona, a cijene zemljišta bile su puno veće nego u Dugopolju. Već je prvi sastanak općinskih vlasti s lokalnim poduzetnicima, na kojem su poduzetnici vrlo pozitivno reagirali na ideju o poduzetničkoj zoni, potvrdio dobru utemeljenost ideje i potaknuo općinsko vodstvo da nastavi s daljnjim koracima.

Glavni je zadatak bio pribavljanje svih potrebnih dozvola nužnih za izgradnju fizičke infrastrukture. Općinske vlasti odlučile su koncentrirati sredstva na financiranje izrade planskih dokumenata koji su bili preduvjet za dobivanje dozvola. Planovi nisu bili izrađeni isključivo za poduzetničku zonu, već za cijelu općinu, čime je omogućena i planska gradnja stambene kao i sportsko-rekreacijske zone. Prva faza rada, koja se uglavnom odnosila na izradu planova, trajala je dulje od godine dana, ali se pokazalo da je utrošeno vrijeme bilo više nego korisno kasnije kad je krenula realizacija prvih konkretnih investicija. Nakon što je završena prva faza, sljedeći je korak bio uključivanje poduzetnika u sufinanciranje izgradnje fizičke infrastrukture u zoni, a to im je bilo vraćeno kroz vrlo nisku cijenu zemljišta i lokalne porezne poticaje. Reakcija poduzeća bila je vrlo pozitivna i prodana su sva ponuđena zemljišta. Zavrtila se spirala lokalnog gospodarskog razvoja. Iz godine u godinu rastao je broj prodanih parcela i broj poduzeća u zoni. Također su se povećavale investicije u infrastrukturu što je dodatno pridonijelo privlačnosti zone za poduzeća. Još je jedan vrlo važan čimbenik u cijeloj priči: autocesta Zagreb-Split, otvorena u lipnju 2004., prolazi odmah uz zonu. Zbog povećanja broja novih radnih mjesta, broj nezaposlenih osoba u Dugopolju značajno se smanjio. Istodobno je lokalni proračun narastao do te mjere da se Dugopolje danas, s oko 5100 kuna vlastitih proračunskih prihoda po glavi stanovnika, nalazi među prvih dvadeset gradova i općina u Hrvatskoj. Rast proračunskih sredstava omogućio je investicije u pripremu stambene zone, opremanje škole i vrtića, zatim potpore lokalnim kulturnim i sportskim organizacijama itd. Danas općina Dugopolje ima jedan od najbolje opremljenih vrtića i jednu od najbolje opremljenih osnovnih škola. Pri završetku je i izgradnja sportske dvorane. Nadalje, općina dodjeljuje stipendije za najbolje učenike i studente, financira dodatne tečajeve stranih jezika, nagrađuje najbolje učenike putovanjima, a provodi i mnoge druge akcije čiji je cilj povećanje kvalitete obrazovanja i, općenito, kvalitete življenja u Dugopolju.

Zašto se u Dugopolju dogodio razvojni preokret?

Odgovor na ovo pitanje zanimljiviji je ako uzmemo u obzir da je susjedna općina, Dicmo, osnovala svoju poduzetničku zonu nekoliko godina prije Dugopolja, ali je izostao uspjeh poput onog u Dugopolju. Čini se da su se poduzetnici okrenuli dugopoljskoj poduzetničkoj zoni kada su shvatili da njihova investicija tamo može biti prije završena i stavljena u uporabu, nego u Dicmu gdje je lokalna administracija bila

prespora u izradi planske dokumentacije i pribavljanja potrebnih dozvola. Osnovna su prednost dugopoljske poduzetničke zone lokacijske i građevinske dozvole za izgradnju poduzetničkih objekata koje su čekale svakog potencijalnog investitora. U drugim poduzetničkim zonama zemljišta su prodavana investitorima koji su potom sami započinjali proces pribavljanja potrebnih dozvola za izgradnju objekata. Ovaj proces može biti jako frustrirajući za poduzetnike zbog sporosti odgovornih tijela za izdavanje dozvola. On uzima vrijeme i, dakako, novac. Povoljna cijena zemljišta bio je dodatan razlog koji je trebao privući pažnju poduzetnika. Ipak, ovo nije bila posebnost Dugopolja jer su i druge općine nudile slične uvjete.

Ključni su čimbenik bili oni prvi poduzetnici koji su došli investirati u Dugopolje i njihova vrlo pozitivna iskustva. Partnerski nastup lokalne administracije prema poduzetnicima nije baš uobičajena slika u Hrvatskoj. Razvoj partnerskih odnosa s investitorima bio je od posebnog značenja za općinske vlasti ne samo prije završetka investicije već i nakon, primjerice, kroz različite sponzorske odnose poduzeća i raznih lokalnih organizacija. Vrlo su se brzo proširile vijesti o izuzetno efikasnoj dugopoljskoj administraciji i poduzetničkoj zoni i sve je više poduzeća pokazivalo interes za investiranje. Naravno, ne smije se zaboraviti utjecaj drugih čimbenika: odličan geografski položaj Dugopolja, jako dobra prometna povezanost sa Splitom te činjenica da trasa autoputa Zagreb-Split prolazi upravo kraj Dugopolja. Oni predstavljaju značajne razvojne mogućnosti koje je lokalna uprava snažno iskoristila na jedan vrlo promišljen način.

Koja je uloga lokalne uprave u cijeloj priči?

Jasno da je lokalna uprava odigrala ključnu ulogu. "Najodgovorniji" je svakako načelnik općine, Zlatko Ževrnja, koji je organizirao lokalnu administraciju 1997. i koji je otad iza svakog ključnog poteza lokalnih vlasti. Zlatko Ževrnja pripada rijetkoj grupi općinskih načelnika s visokom naobrazbom i prethodnim iskustvom na području lokalnog razvoja (prethodno je radio u upravi obližnjeg grada Solina). Itekako je bio svjestan koliko se vremena gubi u pribavljanju različitih dozvola i koliko je brzina pribavljanja, zapravo, ključan dio privlačenja investitora. Njegova je ideja bila ponuditi poduzetnicima na prodaju zemljišta sa svim potrebnim dozvolama kako bi se minimiziralo vrijeme potrebno da investicija u poduzetničku zonu postane operativna. Od samog početka svog rada Ževrnja je uživao političku podršku za svoju raz-

vojnu politike, a podrška je jačala kako su rezultati rada lokalne uprave postajali sve opipljiviji. Dobio je slobodu odabira suradnika i on se oslonio na mlade i obrazovane kadrove. Na samom početku u općinskoj je upravi bilo svega troje zaposlenih, a sedam godina kasnije broj je narastao na šest, što je još uvijek prilično umjereno, imajući u vidu kako je lokalni proračun u međuvremenu povećan čak deset puta. Ukupni troškovi za zaposlene danas su oko 4% lokalnog proračuna, što je daleko manje nego u većini ostalih jedinica lokalne samouprave. Na kraju treba spomenuti i činjenicu da je Zlatko Ževrnja 2001. i 2005. ponovno izabran za načelnika općine.

Mórahalom u Mađarskoj

Mórahalom, mjesto s 5800 stanovnika u jugoistočnoj Mađarskoj, 20 km od Szegeda, glavnog grada županije Csongrád, dobilo je 1989. status općine. U to vrijeme Mórahalomu su nedostajali mnogi važni objekti: nije bilo škole, policije, zdravstvene ustanove, a telekomunikacijska infrastruktura nije postojala. Danas općina ima osnovnu školu (sagrađenu 1996. s ugrađenom najmodernijom informatičkom opremom) i glazbenu školu, građanima je na raspolaganju širok raspon zdravstvenih usluga, osnovan je kulturni centar, općina je potpuno opremljena komunalnom infrastrukturom, a asfaltirano je 70% lokalnih cesta. Mórahalom je postao centar mikroregije Homokhat, vitalnog poljoprivrednog područja.

Godinu prije no što se pitanje lokalnog razvoja pojavilo kao tema u mađarskom parlamentu, općina Mórahalom osnovala je 1993. odjel za lokalni gospodarski razvoj s namjerom da osigura bolju koordinaciju aktivnosti usmjerenih na informiranje i materijalnu potporu lokalnom stanovništvu, većinom poljoprivrednom. Povezanost lokalnih poljoprivrednika značajno je oslabila nakon što je privatizirana lokalna poljoprivredna zadruga. U isto vrijeme veća poduzeća, koja su uglavnom imala sjedište u Szegedu i u kojima je radio dio lokalnog stanovništva, uglavnom su završila u stečaju, tako da su nastavila raditi samo mala lokalna poduzeća. Lokalne su vlasti uvidjele da je potrebno otvoriti nove perspektive za zapošljavanje lokalnog stanovništva. Jedna se prilika otvorila godinu dana kasnije kada je mađarski parlament donio zakon o lokalnim porezima, uključujući, između ostalog, lokalni porez na poduzeća, određivši maksimalan iznos od 0,8% ukupnog prihoda poduzeća. U to vrijeme Mórahalom nije mogao značajnije iskoristiti ovu mogućnost jer u općini nije bilo većih poduzeća. Zbog toga je općina

odlučila poduprijeti ona poduzeća koja su imala perspektivu i koja su mogla značajnije pridonijeti ukupnom gospodarskom oporavku. Općina se počela prijavljivati za različite oblike financijske potpore, a istovremeno je sama počela davati potporu lokalnim organizacijama civilnog društva. Skupljena sredstva nisu bila jako velika, ali su omogućila otvaranje dvaju centara za invalide i umirovljeničkog kluba. Obnovljena je lokalna infrastruktura, sagrađene su nove ceste i biciklističke staze, obnovljena je javna rasvjeta, a lokalno smetlište dovedeno je u red. Uskoro je općina osnovala poduzeće kako bi efikasnije provodila svoje zadatke, a uspostavila je i suradnju s okolnim općinama. Sredinom 90-ih općina je kupila zemljišta od bivše vojarne te vlastitim poduzećem izgradila potrebnu infrastrukturu za dovod plina do njega. Danas se na tom području nalaze stanovi, poduzetnički centar i umirovljenički klub. Poduzeće u vlasništvu općine nastavilo je investirati u ovo područje, stalno povećavajući broj zaposlenih i kapital poduzeća. Tako je broj zaposlenih narastao na 60-70 zaposlenih s početnih 8, a temeljni kapital povećan je s jednog milijuna na 45 milijuna forinti. Jedna od najvećih investicija u spomenutom području bila je osnivanje agroindustrijskog parka 1997. godine. Ukupni troškovi iznosili su 146 milijuna forinti, od kojih je 50% pokrивao državni fond, a 30 milijuna forinti osigurala je županija. Park je u potpunosti opremljen komunalnom infrastrukturom, a, između ostalog, sadrži tzv. "inkubator" gdje se poduzećima nude poslovni prostori po niskim cijenama. Najpoznatije poduzeće u Mórahalomu, Mórakert, ima sjedište u parku, u iznajmljenim uredima unutar "inkubatora". Nadalje, Mórakert je sagradio vlastitu tvornicu za otkup i pakiranje voća i povrća na zemljištu parka. Ovo je poduzeće nastalo kao udruga lokalnih poduzetnika preko koje su počeli zajednički nabavljati sirovine i druge materijale nužne za proizvodnju. Međutim, godinu dana nakon osnivanja zaključili su kako je takva udruga nedostatna, pa su osnovali zadrugu, Mórakert. Zadaci zadruga su otkup, vaganje i pakiranje proizvoda, skladištenje i, konačno, distribucija. Svi članovi zadruga morali su platiti ulaznu naknadu i daljnje naknade za investiranje. Općina je bila jedan od 52 osnivačka člana zadruga, a 2004. broj članova iznosi 258. Tijekom zime zadruga organizira različite treninge za svoje članove: od informacija vezanih uz sadnju voća i povrća do financiranja. Poduzeća u agroindustrijskom parku imaju porezne olakšice, a sva administrativna pitanja rješava općina koja tome posvećuje veliku pažnju. Od 12 poduzeća

koja su trenutno u parku, tri su usko povezana s Mórakertom: Herena, koja proizvodi materijal za pakiranje i Móraprizma, koja također radi proizvode za Mórakert. Sva poduzeća u parku zapošljavaju ukupno 200 ljudi.

Drugi stup lokalnog gospodarskog razvoja termalni su izvori, odnosno, toplice koje privlače stanovništvo iz okolnih mjesta i županijskog sjedišta. Za razvoj toplica općina je dobila potporu programa PHARE. Tako je 2004. završena izgradnja hotela, a općina je bila investitor.

Općenito, općina je jedan od najvažnijih aktera lokalnog gospodarskog razvoja. Načelnik općine, koji je nedavno treći put izabran, i to sa 80 postotnom podrškom birača, jedan je od najvažnijih i najzaslužnijih pokretača u općini. S obzirom da većina zaposlenih u upravi Mórahaloma ima visoku naobrazbu, uglavnom s područja ekonomije, ljudski resursi lokalnih vlasti izuzetno su kvalitetni. Promatrajući rezultate procesa lokalnog gospodarskog razvoja u Mórahalomu, može se primijetiti porast poreznih prihoda od jednog milijuna forinti u 1994. na 30 milijuna u 2004. Ipak, treba voditi računa o tome da su za daljnji razvoj potrebne investicije u srednjoškolsko obrazovanje, daljnji razvoj zdravstvenih usluga te u sportske sadržaje. Nakon nedavne promjene središnjih vlasti Mórahalom se susreće s većim preprekama u pribavljanju potpora iz državnog proračuna, ali to ipak neće promijeniti sadašnju situaciju u kojoj je Mórahalom postao primjerom uspješnog gospodarskog razvoja u regiji.

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. uredbе, 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.

József Hegedüs

Financiranje javnih usluga u lokalnim jedinicama

Resorne politike, decentralizacija i javne usluge

Članak se bavi financijskim i organizacijskim ustrojem javnih usluga na lokalnoj razini s naglaskom na tranzicijskim zemljama. Javne usluge moguće je definirati kao usluge koje se organiziraju za dobrobit cjelokupnoga društva, odnosno, kao dobra čija uporaba stvara zajedničku korist. Javne usluge ne znače nužno usluge koje pruža javni sektor, već su to funkcije koje se načelno smatraju odgovornošću države. Tako je i osnovno obrazovanje, iako se općenito smatra odgovornošću države, usluga koju mogu pružati i nedržavne ustanove, primjerice, privatne škole. Broj područja na kojima javne ustanove ustupaju mjesto privatnim organizacijama općenito raste, pri čemu zadaće nadzora ostaju na središnjim ili lokalnim vlastima (primjeri toga su i dječji vrtići te ustanove socijalne skrbi, primjerice, starački domovi itd.). To je osobito važno za tranzicijske zemlje opterećene naslijeđem dominantne uloge države u društvu, u kojima nije bilo mjesta za privatne institucije u javnim uslugama.

Uloga javnog sektora na nekom području određena je cjelinom gospodarskih i resornih politika vlade (poput obrazovne politike, stambene politike, zdravstvenog sustava itd.). Zemlje koje su prolazile kroz tranzicijsko razdoblje nakon 1990. morale su transformirati svoja centralno-planska gospodarstva u tržišna gospodarstva. Prijedlozi reforme javnog sektora morali su ponuditi neke nove definicije javnih uslugea koje država želi osigurati društvu, kao i regulativnih i financijskih sredstava kojima bi to učinila. Osnovno pitanje s kojim su se tranzicijske zemlje morale suočiti bio je opseg vladinih odgovornosti, odnosno, na koji način država može smanjiti svoju izravnu ulogu u gospodarstvu, osobito na području javnih usluga. Ta je zadaća zahtijevala resorne politike sa sveobuhvatnim programima restrukturiranja u kojima su mogli biti i elementi privatizacije, nove financijske strukture te drugačija raspodjela odgovornosti. U mnogim je državama provedba takve reforme javnog sektora naišla na političke poteškoće (Kornai, 2000.).

Decentralizacija je zahtijevala da niže razine vlasti, u skladu s nacionalnom makropolitikom, osiguraju širok raspon javnih usluga važnih za lokalnu zajednicu (stanovanje, javni prijevoz, socijalnu skrb, obrazovanje itd.). Raspon javnih usluga ustupljenih nižim razinama vlasti različit je od države do države. Procesom decentralizacije mijenjaju se međusobni financijski odnosi različitih razina vlasti. Drugačija je raspo-

djela prihodnih i rashodnih zadaća, u pravilu, dovela do povećanja kako odgovornosti, tako i autonomije lokalnih vlasti. Stvarna je decentralizacija ključna za uklanjanje mekog proračunskog ograničenja koje predstavnike lokalnih jedinica navodi na pokušaj maksimalnog povećanja dotacija središnje države (tzv. rentijerska ili *rent-seeking* strategija), uz istodobno umanjivanje važnosti dobre organizacije javnih usluga.

Alternativni sustavi osiguranja usluga

Nakon devedesetih godina 20. stoljeća na promjene organizacijskih struktura u Mađarskoj nisu utjecale samo dobro poznate zakonske propozicije već i nove odgovornosti lokalnih vlasti koje su im prenesene u skladu s odredbama novih resornih zakona (primjerice: protupožarna zaštita). U nekoliko su slučajeva poticaji ugrađeni u poreznu i dotacijsku politiku potaknule lokalne vlasti na restrukturiranje vlastite organizacije javnih funkcija. Institucionalne su promjene imale i potporu lokalnih interesnih (lobističkih) skupina. Općine pružaju javne usluge kroz različite organizacijske oblike: (a) Ured (grado)načelnika; (b) proračunske institucije (primjerice: škole); (c) poduzeća u stopostotnom vlasništvu općine ili zaklade čiji je jedini osnivač općina; (d) zajednička ulaganja (s udjelom općine koji nije manji od 25%); (e) tvrtke u pretežno privatnom vlasništvu ili tvrtke u kojima općina nema vlasničkoga udjela.

Izvor: Hegedüs, 2004.

Lokalne javne usluge mogu se analizirati s dva aspekta:

- a) s obzirom na upravne i upravljačke osobitosti (oporezivanje, računovodstvo, vlasnička prava, nadzor, pravni status u smislu radnog prava) i
- b) s obzirom na modele financiranja (troškove, alternativne izvore prihoda te mehanizam za postizanje njihove ravnoteže).

Financijski i organizacijski ustroj lokalnih javnih usluga razlikuje se od sektora do sektora. Reforme javnog sektora u tranzicijskim zemljama stvorile su nove zakonske i financijske okvire za pružanje usluga na lokalnoj razini. To uključuje stupanj autonomije lokalnih vlasti da utječu na organizacijski ustroj, korisničke naknade, konkurenciju itd. Društvene usluge (obrazovanje, socijalna skrb, zdravstvo) i komunalne usluge (javni prijevoz, stanovanje, vodoopskrba itd.) po svojoj se "prirodi" međusobno bitno razlikuju.

Promatrači tih procesa pretpostavili su da postoji jednosmjerni napredak kojim se općine - kako bi došle do sve učinkovitijih rješenja - transformiraju iz strukture u kojoj država ima dominantnu ulogu u strukturu u kojoj izravno javno pružanje usluga ustupa mjesto učinkovitijim nedržavnim rješenjima. (Taj se pristup pokazao jednostranim iz nekoliko razloga. Tako, primjerice, ne uzima u obzir činjenicu da je bez primjerenoga regulativnog okruženja upitna učinkovitost novih institucionalnih oblika.) U Mađarskoj razvoj regulativnog okvira nije prethodio dodjeljivanju ugovora za javne usluge tvrtkama izvan javnog sektora, privatizaciji javnih službi, prijenosu javnih usluga na zaklade i društva s ograničenom odgovornošću sa samo jednim članom. Ponekad je jedini razlog za novo, izvanproračunsko, organizacijsko rješenje bio upravo bijeg od ograničenja koja nameće proračunski nadzor. Prednost je neprofitnih organizacija u odnosu na javne ustanove njihova neovisnost i prilagodljivost u upravljanju financijama (financiranju plaća, oporezivanju). Na području tipičnih komunalnih usluga općinske su tvrtke morale ustupiti mjesto privatnim tvrtkama (koje su djelomično ili potpuno u vlasništvu lokalnih vlasti) kako bi osigurale više prostora za djelovanje radi poboljšanja usluga (pristup tržištu kapitala). Uključivanje nevladinih organizacija na područje javnih usluga postavlja pitanje financijske održivosti. Nevladine su organizacije na području društvenih usluga gotovo potpuno ovisne o državi, što znači da je njihova financijska stabilnost upitna.

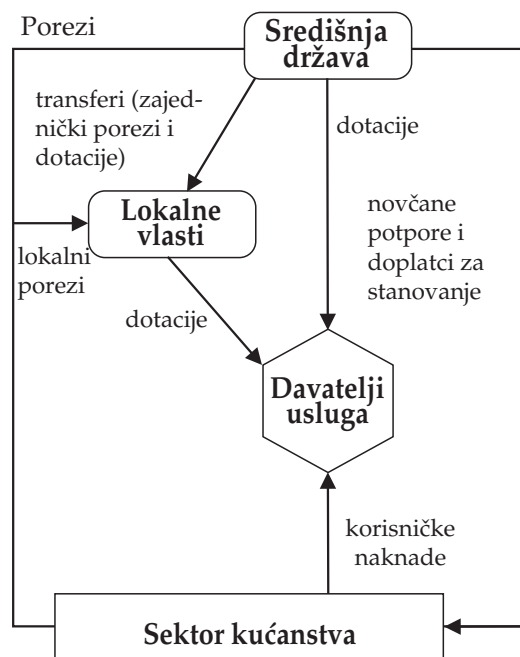
Međutim, regulativni temelj ne čine samo zakoni, primjerice o utvrđivanju cijena, o nabavi itd., nego i usvajanje standarda ponašanja te osiguranje provedbe zakona. Važnost je organizacijskog ustroja u tome da kroz strukturu poticaja i standarde ponašanja utječe na učinkovitu uporabu financijskih resursa. Institucionalni okvir i oblik tih financijskih sredstava određuju poticaje i prostor za manevriranje u pružanju javnih usluga, kako kod lokalnih i središnjih vlasti, tako i kod davatelja usluga. Odnos između države i davatelja usluga može se opisati i kao problem odnosa principala i agenta (Le Grand, 2002.). Ključno je organizacijsko pitanje odnos između države (principala) i davatelja usluga. Odnos se može odrediti unutar državnog sektora, što se događa kad proračunske ustanove pružaju usluge. Primjerice, u Mađarskoj se odnos između školske uprave i lokalnih vlasti određuje obrazovnim programom i proračunom. Za izvanproračunske institucije¹ odnosi se određuju ugovorom kojim se, osim cijene i kvalitete usluga, može uglaviti i neka vrsta postupka za podjelu rizika.

Financiranje javnih usluga zahtijeva da davatelj usluge dobije naknadu za pruženu uslugu neovisno o tome je li riječ o proračunskoj ustanovi,

¹ Financijski parametri (promet, prihodi i rashodi) davatelja usluga izvan lokalne uprave tretiraju se kao izvanproračunske kategorije. To znači da njihov proračun nije dijelom proračuna lokalnih jedinica, čak i ako su u njihovu vlasništvu.

poduzeću u vlasništvu općine ili privatnoj tvrtki. Javne se usluge mogu financirati korisničkim naknadama i/ili dotacijama. Davatelj usluga može biti povezan sa središnjom državom i/ili lokalnim vlastima. Sljedeća slika odnosi se na sektor kućanstava, a prikazuje glavne izvore financiranja.

Slika 1: Izvori financiranja lokalnih javnih usluga



Davatelj usluga ostvaruje prihode naplatom korisničkih naknada² i iz dotacija koje mu dodjeljuju lokalne vlasti ili središnja država (izvor dotacija su porezi koje plaćaju korisnici). Kućanstva (korisnici) plaćaju poreze i primaju dohodovnu potporu od lokalnih i državnih vlasti. Lokalne jedinice financiraju svoje dotacije (i dohodovne potpore) iz lokalnih poreza i dotacija središnje države. Ključno je pitanje kakav poticaj davatelju usluga nude financijska i organizacijska rješenja.

Naglasak poglavlja bit će na osnovnoj strukturi financiranja usluga u odnosu na institucionalno okruženje pružanja usluga³.

U prvom dijelu bavimo se pitanjem korisničkih naknada. Nakon što razjasnimo gospodarski okvir i različite vrste korisničkih naknada, razmotrit

² Korisničkim se naknadama smatraju naknade za proizvode ili usluge koje je korisnik obavezan platiti. Između plaćanja i pružene usluge postoji veza, ali se one mogu znatno razlikovati po stupnju "pokrivenosti troškova" (Bailey, 1998., str. 126.). Porez je drugi način financiranja kod kojeg je riječ o "transferu bez plaćanja", dakle ne postoji veza između plaćenog iznosa i pružene usluge.

³ Naše je zanimanje ograničeno na operativni dio, osobito na korisničke naknade i dotacije, te njegov odnos s organizacijskim ustrojem sustava pružanja usluga, tako da se u ovom poglavlju ne bavimo pitanjima ulaganja kapitala.

ćemo različite metode čiji je cilj povećati platežnu sposobnost kućanstava. To je osobito važno za tranzicijske zemlje jer je u njima platežna sposobnost kućanstava ograničena. Na kraju prvog dijela osvrnut ćemo se na različite mjere usmjerene na korisničke naknade, uključujući i “ne-službeno utvrđivanje cijena”.

Drugi dio poglavlja usredotočen je na dotacije. Nakon kratkog pregleda glavnih ekonomskih opravdanja uporabe dotacija kao izvora financiranja javnih usluga, pozabavit ćemo se dotacijama koje se izravno dodjeljuju davateljima usluga te dotacijama koje se najprije dodjeljuju lokalnim jedinicama kako bi ih one zatim prosljedile davateljima usluga. Glavna je poruka ovog dijela da lokalni institucionalni ustroj utječe na učinkovitost stukture dotacija.

Korisničke naknade

1. Ekonomija i politika korisničkih naknada

U posljednjim desetljećima korisničke naknade imaju sve veću ulogu u financiranju lokalnih jedinica u zemljama OECD-a, iako je riječ o relativno novoj financijskoj tehnici⁴.

Vrste korisničkih naknada

Razlikujemo najmanje tri vrste korisničkih naknada: (1) naknade za usluge, (2) cijene javnih usluga te (3) naknade za posebne namjene. Naknade za usluge uključuju takve stavke kao što su dozvole (za sklapanje braka, posao, psa, vozilo) te raznovrsne sitne naknade koje lokalne vlasti propisuju pojedincima (ili poduzećima) za posebne usluge: upis nekog podatka ili ishođenje preslika drugog. Takve naknade zapravo predstavljaju povrat troškova koje privatni sektor nadoknađuje javnom sektoru. Nasuprot tome, cijene javnih usluga odnose se na prihode lokalnih vlasti od prodaje privatnih dobara i usluga (izuzimajući povrat troškova za usluge koje smo upravo opisali). Svaka prodaja usluga koje se lokalno pružaju određenim privatnim osobama - od naknada za komunalne usluge do ulaznine za rekreacijske sadržaje - svrstava se pod ovaj opći naslov. Takve bi

⁴ Ipak, postoji značajna neujednačenost u prikupljanju korisničkih naknada i pristojbi i upravljanju njima. Cjelovita informacija o prihodima ne može se dobiti samo analizom računa nižih razina vlasti jer se znatan dio korisničkih naknada prikuplja kroz izvanproračunske institucije. Točnije, prihodi od korisničkih naknada, u skladu s organizacijom pružanja usluga, mogu biti evidentirani na računima privatnih poduzeća koja su u ugovornom odnosu s javnim sektorom ili na računima poduzeća u stopostotnom ili djelomičnom vlasništvu lokalnih vlasti ili u pojedinim odjelima lokalne uprave. Zbog toga je vrlo teško dobiti precizne komparativne podatke o primjeni korisničkih naknada u području lokalne uprave.

cijene načelno valjalo utvrđivati na konkurentskoj, privatnoj razini, bez uključivanja poreznog ili subvencijskog elementa, osim kada to predstavlja najdjelotvorniji način za ostvarivanje ciljeva od javnog interesa, iako je i tada poreznosubvencijski element najbolje prikazati odvojeno. Treću kategoriju prihoda mogli bismo nazvati naknadama za posebne namjene. Takvi se prihodi razlikuju od naknada za usluge i cijena javnih usluga u tome što ne proizlaze iz ponude ili prodaje nekih dobara ili usluga nekom privatnom subjektu. Nasuprot cijenama koje se plaćaju dobrovoljno, iako slično naknadama za usluge koje mogu biti propisane zakonom, porezi predstavljaju obvezan doprinos lokalnim prihodima. Ipak, porezi za posebne namjene (barem u teoriji) na neki su način povezani s koristima koje ostvaruje korisnik, za razliku od poreza opće namjene kao što su trošarine na gorivo, koje plaćaju korisnici cesta kao zasebna skupina, ili pak lokalni opći porezi na poslovanje ili nekretnine, a koji se smatraju cijenom za lokalna kolektivna dobra (vidi u nastavku). Takvih je poreza u lokalnim financijama napretek: posebni paušali, porezi na prirast vrijednosti zemljišta, porezi na poboljšanje uvjeta života, doprinos za troškove održavanja javnih površina, dodatni porezi na nekretnine povezani s uslugama uporabe kanalizacije ili ulične rasvjete, naknade i pristojbe za uporabu zemljišta, naknade za razgraničenja itd. Većina takvih davanja razrezuje se ili prema procijenjenoj vrijednosti nekretnine ili prema nekom njenom pojedinačnom svojstvu: površini, dužini ulične fasade ili položaju.

Izvor: Bird, 2001.

Prema ekonomskoj teoriji primjerena bi politika nedvojbeno bila: naplatiti odgovarajuću cijenu ugrubo izračunatu na temelju kriterija dugoročnih marginalnih troškova (Bailey, 1995.). Jedino će se tako primjerene količine i vrste usluga pružati pravim ljudima, a to su oni koji su spremni za njih platiti. Razlozi učinkovitosti tako zahtijevaju da se korisničke naknade uvedu gdje god je to provedivo. Često se tvrdi, međutim, da razlozi pravičnosti govore protiv korisničkih naknada. "Iako uvođenje korisničkih naknada nije, naposljetku, nimalo važnije od određivanja cijene sira, istraživanja provedena u različitim zemljama pokazala su kako bi naplata lokalnih javnih usluga mogla imati čak i progresivan distributivni učinak. U svakom slučaju, pokušaj ispravljanja temeljnih problema raspodjele neučinkovitim određivanjem cijena os-

kudnih lokalnih resursa gotovo je uvijek loša zamisao s posljedicom da se za malo ili nimalo pravičnosti plaća velikom neučinkovitošću.” (Bird, 2001., str. 6.)

Postoje nedoumice oko preciznog razlikovanja korisničkih naknada i lokalnih poreza. Naravno, postoje izvori prihoda koji očigledno pripadaju kategoriji poreza (primjerice: porezi na promet, dohodak i nekretnine). Ostali prihodi, poput ulaznine za posjet parkovima, naknade za uporabu kanalizacijske infrastrukture, cestarine, dakle, iznosi plaćeni za korištene državne usluge, nedvojbeno pripadaju kategoriji korisničkih naknada. Međutim, postoje i brojni izvori prihoda koje nije tako jednostavno svrstati, jer njihov financijski model više odgovara kategoriji poreza. Primjerice, naknada za prikupljanje otpada obveza je koja se razrezuje na nekretninu (“porez na smeće”), pa je time bliža kategoriji poreza, nego korisničkih naknada. S druge strane, pojedini porezi koji se razrezuju na zone za izgradnju bliži su namjenskim cijenama korištenja nego uobičajenim porezima. (To se naziva naknadom po učinku, a razrezuje se, primjerice, u zoni izgradnje kako bi se raspodijelili troškovi ulaganja u infrastrukturu.)

Različite vrste usluga imaju različit potencijal za “naplatu”. “Ekonomska priroda” usluga postavlja granice uporabi korisničkih naknada. Jedan je način opravdavanja razlika u cijenama javnih usluga kategorizacija usluga u “socijalne”, “zaštitne”, “meliorativne” ili “korisničke” usluge (Bailey, 1999., str. 133.). Usluge koje se odnose na “socijalne potrebe”, primjerice socijalne usluge (novčane potpore osobama s niskim primanjima, doplatka za stanovanje itd.), u cijelosti se financiraju iz državnih i lokalnih izvora, a na drugom kraju spektra, korisničke, odnosno usluge korištenja opreme (poput fotokopiranja) u cijelosti se financiraju iz korisničkih naknada. “Zaštitni” su programi usluge koje su bliže načelu socijalnih potreba, primjerice: prihvatilišta za beskućnike, školska užina za učenike itd., a “meliorativni” se programi odnosno programi za poboljšanje kvalitete života (primjerice posebni razredi) financiraju kombinacijom dotacija i korisničkih naknada.

Drugo je opravdanje za uvođenje korisničkih naknada vanjska korist koja se ostvaruje programima. Ako svu korist od neke usluge uživa isključivo njezin korisnik, opravdan je pun povrat troškova; ako veći dio koristi proizašle iz te usluge uživa zajednica, opravdana je subvencija.

Međutim, između politike “naplate” i ekonomskih načela ne postoji izravna veza. Resornim se strategijama utvrđuje okvir za mogući smjer politike cijena javnih usluga. Primjerice, moguća uloga studentskih školarina u financiranju obrazovanja pitanje je za središnju državnu vlast, a ne za lokalnu jedinicu i njezine institucije. Unatoč tome i unutar granica zadanih resornim politikama i zakonskim okvirom, lokalne institucije mogu odigrati važnu ulogu.

Primjenjivost korisničkih naknada u znatnoj mjeri ovisi o drugim čimbenicima, poput implementacije, načina naplate, mjerljivosti itd. (Vidi sljedeći okvir za moguće opcije u prikupljanju otpada).

Mogućnosti prihoda u gospodarenju otpadom

Korisničke naknade uobičajeno služe pokriću dijela troškova gospodarenja krutim otpadom na teret onih koji stvaraju otpad. Korisničke naknade mogu generirati znatne prihode i dati poticaj za maksimalno reduciranje otpada, osobito ako su strukturirane na takav način da najviše plaćaju oni koji najviše zagađuju (načelo "zagađivač plaća"). Iako je korisničke naknade moguće uvesti u različitim etapama procesa gospodarenja krutim otpadom (uključujući njegovo prikupljanje i odvoz), u mnogim gradovima one ne pokrivaju u cijelosti troškove zbrinjavanja krutog otpada. Iako su građani i poduzeća, u pravilu, spremni platiti za uslugu prikupljanja krutog otpada, nerijetko nisu spremni platiti punu cijenu njegova zbrinjavanja na sanitarno ispravan način. Iskustva mnogih zemalja pokazuju da naplata pune cijene zbrinjavanja otpada može potaknuti neodgovorno zagađivanje okoliša smećem ili čak otvoreno ilegalno odlaganje otpada, osobito ako je slaba implementacija propisanih standarda (tj. ako se djelotvorno ne sprečava ilegalno odlaganje otpada), pa fizičke ili pravne osobe mogu izbjeći plaćanje korisničkih naknada tako što se samostalno rješavaju otpada.

Analiza financijske dokumentacije gradova u mnogim zemljama u razvoju pokazuje kako je današnja praksa pokrića troškova zbrinjavanja krutog otpada vrlo slaba (nisu neuobičajene stope pokrića niže od 10%) te kako prostora za poboljšanja ima, uistinu, vrlo mnogo. Mogućnosti za pokriće troškova povezanih s gospodarenjem krutim otpadom kreću se u rasponu od uvođenja ili povećanja poreza na smeće, primjene naknade za prikupljanje i odvoz otpada do oslanjanja na druge, opće prihode (uključujući porez na nekretnine i dozvole za poslovanje). Izbor neke od tih mogućnosti ovisi o relativnoj važnosti različitih kriterija: o tome jesu li prihodi adekvatni i je li ih lako prikupiti, plaća li zagađivač učinjenu štetu, je li opcija politički prihvatljiva te može li se nametnuti obveza plaćanja.

Opcije za primjenu korisničke naknade:

"Porez na smeće": Porez na smeće u načelu je porez po jedinstvenoj stopi koji se prikuplja zajedno s drugim porezima kao što je mjesni

porez. Također, može se dopuniti porezom na objekte i proizvode koji stvaraju otpad, primjerice: porezom na plastičnu ambalažu, restorane i slične usluge. Tu je riječ o porezu zato što plaćanje nije razmjerno količini rabljene usluge. Takvim se porezom mogu osigurati dovoljni prihodi ako se stope oporezivanja utvrđuju prema troškovima te ako se, po potrebi, mogu usklađivati. Često se prikuplja zajedno s porezom na nekretnine budući da bi njegovo izravno prikupljanje bilo skupo (otprilike 10- 13% ukupnih troškova). Načelo "zagađivač plaća" primjenjivo je samo u onoj mjeri u kojoj porezna stopa ovisi o kriteriju koji se uzima umjesto proizvodnje otpada, primjerice: o veličini zemljišta i vrijednosti nekretnine. Za utvrđivanje ili izmjenu poreznih stopa potrebna je politička volja. Ako se porez ne plaća, davatelj teško može uskratiti uslugu.

Naknade po zapremnini ili težini: Naknada po zapremnini znači da iznos naknade ovisi o količini otpada koji valja zbrinuti izraženoj njegovom zapremninom ili težinom. Tom se naknadom ostvaruju odgovarajući prihodi sve dok se iznosi naknade utvrđuju prema troškovima te ako se, po potrebi, mogu ažurirati. Međutim, takvu je naknadu teško prikupljati, jer to zahtijeva vrlo složen sustav prikupljanja otpada. Naknada je sukladna načelu "zagađivač plaća", ali, u političkom smislu, stvara poteškoće. Dovodi do nelegalnog bacanja otpada ako ne postoji lokalna inspekcija i sposobnost provedbe zakonskih propisa.

Naknada za odvoz (za istovar otpada na deponij, pretovarnu postaju ili u postrojenje za reciklažu): prihodi su visoki ako se iznos naknade utvrđuje na temelju punog troška investicija i rada pogona. Ako se pri odvozu otpada rabe teretne vage, naknada se prikuplja bez teškoća. Načelo da "zagađivač plaća" poštuje se ako prijevoznik otpada prosljeđuje naknadu na onoga tko proizvodi otpad. Općine često nevoljko snose svoj dio troškova. Naknada je provediva, ali uz nadzor koji će osigurati da kamioni uistinu stignu do odlagališta.

Moguće je razmotriti i druge opcije prihoda, primjerice: različite oblike poreza na nekretnine, naknade za izdavanje dozvola za poslovanje, dodatne komunalne pristojbe ili pak subvencije iz fonda za opće namjene (uključujući transfere).

Izvor: Svjetska banka⁵

⁵ <http://wbln0018.worldbank.org/External/Urban/UrbanDev.nsf/Urban+Waste+Management/B5478BCC312272128525688D0051A0E8?OpenDocument>

Dodatna pristojba za komunalne usluge predstavlja zanimljiv slučaj u kojem se "opći porezi" plaćaju naknadama za javne usluge. Jedan od razloga za takav oblik naplate je taj što su građani spremniji plaćati naknade za javne usluge nego porez.

2. Jačanje kapaciteta kućanstava za plaćanje usluga

Važan je način financiranja javnih usluga subvencioniranje korisnika kroz različite programe. Takvi programi zahtijevaju posredne subvencije, a potpore prenesene na davatelje usluga možemo smatrati "programima za subvencioniranje ponude".

U bivšim socijalističkim državama Istočne Europe subvencije za stanovanje bile su ključni element financija javnog sektora. Riječ je, ustvari, o subvencijama potražnje, uglavnom u obliku popusta na račune koje stanaru šalju službe javnog sektora (vodovod, toplana, stambeni fond itd.). U pravilu su se odobravale obiteljima s nižim prihodima na temelju rezultata provjere imovinskog stanja kako bi im se pomoglo platiti spomenute troškove; općenito su strukturirane tako da veću potporu primaju siromašnija kućanstva. Primjena subvencija za troškove komunalnih usluga bila je rasprostranjena širom regije (Vidi Lux, 2003., Katsura i Romanik, 2002., Lykova i ostali 2004.). Programi subvencioniranja potražnje mogu se financirati 1. iz državnog proračuna, 2. iz proračuna lokalnih jedinica ili 3. iz proračuna davatelja usluge. Jednobražni se programi subvencioniranja troškova stanovanja, u pravilu, financiraju sredstvima državnog proračuna, iako ima i drugačijih primjera. U Mađarskoj su se (do 2004.) stambene subvencije financirale iz općih prihoda lokalnih jedinica. Davatelji usluga mogu uplaćivati doprinos fondovima koji se osnivaju radi pružanja pomoći kućanstvima s niskim primanjima.

Plan subvencioniranja troškova komunalnih usluga u Budimpešti

Općinske vlasti Budimpešte osnovale su zakladu (popularno prozvanu Fondom za obeštećenje). Njezin su upravni odbor činili predstavnici komunalnih poduzeća, predstavnici gradske skupštine te članovi nekoliko građanskih udruga. U skladu sa svojim statutima komunalna su poduzeća (vodoopskrba, kanalizacija, zbrinjavanje krutog otpada te toplane) uplaćivala u Fond 1-2% svoje dobiti od prodaje (taj je doprinos bio jednak gotovo 10% njihovih nenaplaćenih potraživanja). Zauzvrat, poduzeća su bila oslobođena plaćanja poreza na doprinose uplaćene u Fond za komunalne troškove. Temeljni je poslovni interes javnih komunalnih poduzeća da održe nenaplaćena potraživanja na razini koja neće ugroziti njihovo dnevno

ili pak dugoročno poslovanje. Te tvrtke smatraju svoj doprinos Fondu poslovnom tehnikom čiji je cilj smanjiti njihove gubitke te istodobno zajamčiti neometan nastavak njihova poslovanja (kao što će se vidjeti, ti su doprinosi izravno povezani s naporima poduzeća da sačuvaju spremnost svojih korisnika na plaćanje svojih usluga). Program predviđa odobravanje subvencija za troškove grijanja kućanstvima u najnižoj desetini dohodovne ljestvice (najviše 25.000 kućanstava), te troškova za vodu, kanalizaciju i zbrinjavanje otpada za 50% kućanstava u najnižoj desetini dohodovne ljestvice (40.000 kućanstava). Tako je subvencijama pokriveno otprilike 15-20% troškova komunalnih usluga svakog kućanstva.

Izvor: Győri, 2003.

Subvencije potražnje najvažnija su tehnika upravljanja problemom kućanstava s niskim primanjima u tranzicijskim zemljama. Osim tog rješenja (koje možemo nazvati rješenjem za ciljanu skupinu), postoje i druge metode kontrole potražnje modifikacijom korisničkih naknada (tarifno rješenje). "Specifikacijom korisničke naknade" (odobravanjem olakšica pojedinim skupinama korisnika) potražnja za javnim uslugama može se povećati ili zadržati na istoj razini (u vrijeme gospodarske recesije). To su neizravne subvencije čije troškove, u pravilu, pokrivaju "dobri platiše". Iskustvo tranzicijskih zemalja pokazalo je kako se problem kućanstava s niskim primanjima ne može riješiti bez povećavanja djelotvornosti (Hegedüs, 2003.). Presudna je točka efikasnost komunalnih tvrtki, odnosno, "usluga za konačnog korisnika". Ako tvrtke nisu pod pritiskom da poboljšaju svoju učinkovitost, ni učinkovito utvrđivanje cijena dopunjeno sustavom subvencioniranja troškova stanovanja neće osigurati najbolje iskorištavanje javnih resursa.

Prema literaturi s područja javnih financija, programe koji uključuju preraspodjelu dohodaka (primjerice, subvencioniranje troškova stanovanja) trebalo bi financirati sredstvima državnog proračuna. Najčešće lokalne vlasti upravljaju programima subvencioniranja dohotka sustavom razmjernih dotacija. To znači da se dio troškova (5-20%) plaća iz proračuna lokalnih zajednica, što stvara poticaj za pozorniji odabir korisnika programa.

3. Korisničke naknade i poticaji

Krajnji su izvori financiranja javnih usluga na lokalnoj razini korisničke naknade i dotacije/ transferi. To znači da svaki davatelj usluga mora pokriti svoje troškove prihodima od naknada koje plaćaju korisnici te od neke vrste transfera, bilo iz javnog sektora (lokalne ili državne vlasti), bilo iz privatnih donacija. Nepostojanje stvarne decentralizacije (auto-

nomije prihoda i potrošnje) dovelo je do "nemogućnosti povrata troškova", što je neizbježno prouzročilo pad razine usluga velikih razmjera (Hegedüs, 2003.).

Institucionalni okvir sektora usluga (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, komunalne službe itd.) utječe na mehanizam utvrđivanja korisničkih naknada. Prvo je pitanje: koja je razina vlasti odgovorna za "utvrđivanje" cijena? Utvrđivanje cijena, u pravilu, podrazumijeva procedure ili proces odobravanja kojim se davatelju usluge naposljetku određuje "cijena" usluga. Katkad su procedure vrlo jednostavne, primjerice kada se propisuju zakonom ili odlukom vlade. Naknade za, primjerice, troškove socijalnih službi (javne kuhinje, socijalni stanovi itd.) najčešće se utvrđuju odlukama vlade. U nekim drugim slučajevima država ima isključivo "nadzornu" ulogu, što ponekad znači da utječe na proces utvrđivanja cijene, iako nema uvijek kapacitet za stvarnu kontrolu, tako da različite razine vlasti mogu podijeliti odgovornost za politiku cijena.

Službena je uloga davatelja usluga u određivanju cijena ograničena. Međutim, u stvarnosti, davatelji usluga podnose prijedloge za izmjenu cijena pa na taj način ipak imaju određeni utjecaj.

Kada je riječ o socijalnim uslugama, u kojima je jedno od središnjih pitanja pitanje jednakosti, davatelji usluga mogu imati vrlo ograničen utjecaj na odluke o iznosu korisničkih naknada. Međutim, postoje i neslužbeni načini da se poveća stvarni doprinos korisnika financiranju usluga (primjerice, donacijama i dobrovoljnim priložima). Vidi dodatna tumačenja ovog problema u sljedećem okviru.

Neslužbeno utvrđivanje cijena

Donacije i dobrovoljni doprinosi u javne svrhe čine još jednu vrstu prihoda. Kod takvog doprinosa, u pravilu, nema povrata. Sektori socijalne skrbi i obrazovanja vrlo su često korisnici donacija. Osjećajući porezni pritisak, davatelji usluga žele povećati svoje prihode, ali kao izvanproračunske prihode. Donatorima se donacije, u pravilu, priznaju kao odbitak od porezne osnovice, što institucijama daje poticaj da prikupljaju novac kroz zaklade, čak i ako one zamijene standardne korisničke naknade. U Mađarskoj mnoge škole financiraju posebne usluge preko "zaklada". Roditelji uplaćuju školarinu za svoju djecu na račune školskih zaklada. Izvannastavni programi učenja stranih jezika i škola tenisa, primjerice, financiraju se takvim modelom. Drugi je takav primjer Zaklada "Razborita ljubav", odnosno centar za dnevnu skrb o djeci u Berettyóújfalu, registriran 1995. Ciljevi Zaklade bili su: 1. promicanje integracije

predškolskog obrazovanja u školsko; 2. razvijanje vještina kod djece posebnim aktivnostima koje nisu dio redovnog nastavnog programa (zanatske radionice, dramske družine, tjelesna kultura itd.); 3. kupovanje dodatne opreme (primjerice: sportske opreme, malih tkalačkih stanova, knjiga, glazbenih instrumenata); 4. plaćanje učitelja za rad u izvanškolskim aktivnostima. Upravni odbor Zaklade odlučuje o uporabi financijske potpore i dobiti s obzirom na ciljeve proklamirane osnivačkim aktima. Plaćanje je dobrovoljno, ali gotovo svaki roditelj svakog mjeseca uplaćuje manji ili veći iznos.

Izvor: Hegedüs, 2004.

U sektoru komunalnih službi većina zemalja u regiji prenijela je funkciju utvrđivanja cijena na lokalne vlasti, ali stvarni utjecaj ovisi o nekoliko drugih čimbenika. Primjerice, postupak određivanja cijena vrlo je važan već sam po sebi. U nekim zemljama regije lokalne jedinice imaju pravo utvrđivati tarife, ali uz suglasnost središnje vlasti ili nadležnih državnih tijela. Katkada središnja država subvencionira davatelja usluge iznosom razmjernim tarifi.

Razumljivo je pravo središnjih vlasti da daju ili uskrate suglasnost, odnosno, da podijele odgovornost za politiku cijena. Komunalnim je poduzećima potrebna sigurnost osobito ako ulaze u dugoročna ulaganja, jer ako se podcijene njihove usluge, ona mogu pretrpjeti gubitke. Zakon propisuje procedure ili računovodstvena pravila koja, ovisno o tome koliko se efikasno provode zakoni, mogu ograničiti prostor za djelovanje svakoj organizaciji koja ima ovlasti za utvrđivanje cijena.

Utvrđivanje tarife javnog prijevoza u Budimpešti

U Mađarskoj je javni prijevoz u nadležnosti lokalnih vlasti. U Budimpešti gradske vlasti imaju pravo određivati tarifu. Međutim, središnja država subvencionira javni prijevoz plaćanjem olakšica za umirovljenike i studente. Veličina transfera ovisi o tarifi: što je tarifa viša, to je veća subvencija. Postupak je takav da gradska skupština najprije odlučuje o prijedlogu koji podnosi poduzeće za javni prijevoz u vlasništvu grada, ali, zbog državne subvencije, za svaku izmjenu tarife potrebno je najprije dobiti suglasnost središnje državne vlasti. Odmah nakon tranzicije nova se gradska skupština usprotivila povećanju tarife iz političkih razloga, žrtvujući pritom državnu subvenciju. (Tarifa je u to vrijeme pokrivala 40% cijene javnog prijevoza.)

za.) Godine 2003., kada je grad odlučio bitno povećati tarifu, vlada je odbacila prijedlog poskupljenja tarife.

Izvor: BKV (Budimpeštansko poduzeće za javni prijevoz)

Vlade se sučeljavaju s porastom troškova usluga, a korisničke naknade predstavljaju mogući poticajni mehanizam nadzora nad cijenama. Jedno novije istraživanje (Borge i Rattso, 2004.) pokazalo je kako se 30-40% svakog povećanja troškova prebaci na potrošače u obliku viših korisničkih naknada. Štoviše, financiranje korisničke naknade ima znatan negativan učinak na jedinični trošak. Porast financiranja korisničkim naknadama za 10 postotnih poena očekivano smanjuje jedinične troškove za 6-9%.

Dotacije

1. Ekonomski učinci dotacija

U zemljama širom svijeta troškovi javnih usluga često se dijele između onih koji se njima služe (primjerice: kućanstva, komercijalni i industrijski objekti) i vlade. Vladini mehanizmi raspodjele troškova uključuju dotacije⁶ viših razina vlasti koje se nadopunjuju iz lokalnih izvora. U Mađarskoj se razmjerne dotacije rabe, primjerice, u socijalnim programima lokalnih vlasti, u kojima 80% troškova plaća središnja država, a 20% lokalne vlasti. Primjer subvencija iz općeg fonda (u financiranju obrazovanja) jesu dotacije koje se temelje na standardnim troškovima usluge po studentu, a, u pravilu, pokrivaju 70-80% troškova.

Svrha je razmjernih dotacija potaknuti lokalne vlasti da osiguraju društveno i ekološki poželjnu razinu javnih usluga. Bez tih dotacija razina tih usluga bila bi niža od društvenog optimuma. Subvencije iz općih fondova priznaju aspekte opće koristi i jednakosti. Drugim riječima, sustavom dotacija svaka općina može osigurati minimalnu razinu funkcioniranja svojih javnih funkcija. Primjereni povrat troškova (dotacijama) predstavlja ključ, kako za održivost, tako i za sudjelovanje privatnog sektora u pružanju usluga.

Temeljno je pitanje javne politike, kada je riječ o strukturi dotacija, kako će na dotacije reagirati niže razine vlasti i davatelji usluga. Ako uspijemo odgovoriti na ovo pitanje, moguće je utvrditi kriterije uspješnog sustava dotacija. "Teorija dotacija" istražuje mogući učinak različitih vrsta dotacija na proračunsko ponašanje nižih razina vlasti. Gramlich je (1977.) odredio tri vrste dotacija koje, u skladu s teorijom dotacija, imaju različite posljedice te je proučavao empirijske dokaze u prilog teoriji: a) otvorena razmjerna dotacija je dotacija zamišljena tako da iskoristi prelijevanje

⁶ Razmjerne se dotacije ostvaruju uz uvjet da se iznos dobiven iz državnog proračuna mora nadopuniti određenim iznosom iz lokalnih fondova.

subvencija, jer subvencionira ponudu javnih usluga koje nadilaze granice lokalne ili područne jedinice; b) zatvorena dotacija u paušalnom iznosu nadoknađuje razliku u razinama prihoda, a time i javnih usluga; c) zatvorena kategorička dotacija trebala bi osigurati minimalnu uslugu ili razinu potrošnje za različita dobra i usluge u nadležnosti države.

Empirijska su istraživanja u određenoj mjeri potvrdila "teoriju dotacija". Međutim, istraživanja su također naglasila kriterije za loše dotacije (Bahl, 2000.). Razlozi za "loše dotacije" mogu se svrstati u četiri kategorije. Prvi je razlog ako dotacije onemogućuju lokalnu autonomiju. Drugim riječima, središnja državna vlast nije spremna prepustiti kontrolu nad upravljanjem do čega bi došlo kada bi na lokalnu jedinicu prenijela svoje ovlasti za prikupljanje prihoda. Umjesto toga prijenosi sredstava među razinama vlasti smatraju se izvorima prihoda lokalnih jedinica. Drugi bi razlog mogao biti pokušaj očuvanja ili postizanja jednoobraznosti. Cilj središnje vlasti mogao bi biti pružanje otpora raznolikosti lokalnih vlasti na području strukture rashoda ili prihoda. Treći bi razlog može biti, uvjerenje kako su lokalne vlasti korumpiranije pa bi tako prijenos odgovornosti na niže razine vlasti doveo do uzaludnog trošenja prihoda. Možda doista postoji zrnce istine u tvrdnji kako su dužnosnici lokalnih vlasti podložniji pritiscima članova lokalne zajednice zbog svoje blizine biračkom tijelu. Četvrto, uvođenje sustava transfera moglo bi biti dio strategije prebacivanja proračunskog manjka na lokalne vlasti. Primjerice: isprva se prihvati sustav dotacija, a kasnije, kada se poveća deficit proračuna, pojavi se ozbiljan nedostatak sredstava.

2. Dotacije na razini davatelja usluga

Dotacije davateljima usluga mogu se temeljiti na standardnoj (normativnoj) proceduri ili mogu biti predmet pregovora.

Primjer su prvoga rješenja dotacije čiji se iznos određuje na temelju standardnog troška proizvodnje, odnosno pružanja usluge. Drugim riječima, prijenos sredstava pokriva isključivo standardni trošak usluge. Ako rashodi lokalne zajednice probiju okvir, iznos dotacije se smanjuje ili se dotacija, štoviše, ukida. Takvo rješenje, gdje je iznos dotacije određen na temelju standardnog troška proizvodnje, nerijetko nema veze sa stvarnom cijenom usluga koja je, gotovo uvijek, viša. Ovdje je dotacija temeljena na standardnom trošku, zapravo, razmjerna dotacija, ali s tim da stopa razmjera ovisi o stvarnim troškovima.

O dotacijama čiji se iznos određuje na temelju stvarnog troška proizvodnje, u pravilu se pregovara, i ne postoji nikakva gornja granica za standardne troškove. Dotacijom se, dakle, financiraju stvarni troškovi usluge umanjeni za iznos korisničke naknade.

Subvencioniranje vodoprivrednog sektora u Mađarskoj

Mađarska je vlada postupno počela ukidati najveći dio proračunskih subvencija u vodoprivredi otkako je njezino gospodarstvo zakoračilo na put preobrazbe u tržišno gospodarstvo 1989. Ukidanje subvencija u vodoprivredi od velikog je značenja. Glavni koraci koje je mađarska vlada poduzela kako bi smanjila vrlo visoke državne subvencije za vodu bili su decentralizacija nadležnosti središnje države za osiguranje javne vodoopskrbe i poskupljenje vodnih naknada. Središnja je vlada na lokalne vlasti pravno prenijela vlasništvo nad vodoopskrbnim poduzećima i vlasništvo nad postojećim vodnim resursima. Vodne su tarife podignute primjenom formule u koju su bili uključeni troškovi faktora proizvodnje, amortizacije, održavanja te neto dobit. Kao posljedica decentralizacije, 33 vodoprivredna poduzeća raščlanila su se u 250 tvrtki, a usporedno s tim procesom pojavile su se i velike razlike u cijeni usluge. Kako bi nadoknadila visoke troškove proizvodnje u pojedinim područjima države, vlada je osnovala fond koji se financira iz državnog proračuna (3 milijarde forinta u 2003.) kako bi obeštetila davatelje usluge s visokim troškovima proizvodnje. U skladu s formulom za utvrđivanje iznosa dotacije, razlika između troškova proizvodnje i maksimalne cijene koju određuje vlada ustupa se tvrtkama.

Izvor: Papp, 1999.

Važnost tih dviju metoda očituje se u njihovim učincima na organizacijske poticaje. U prvom slučaju, ekonomska racionalnost tjera organizacije da režu troškove i restrukturiraju svoje poslovanje, usmjeravajući se prema bolje plaćenim poslovima. Drugo rješenje također može dovesti do situacije koja nije optimalna. U procesu pregovora davatelj usluge može uskratiti podatke (uslijed tzv. asimetrične informiranosti⁷), što nadzor nad stvarnom potrošnjom čini nemogućim. Opće pravilo stoga nalaže da je rješenje bazirano na standardnim troškovima proizvodnje učinkovitije, pod uvjetom da je rizik oportunitizma ograničen ili kada je "stroga kontrola trošenja proračunskih sredstava" preskupa. (Taj bi se problem mogao riješiti zaključivanjem ugovora.)

Horizontalne subvencije također mogu imati važnu ulogu u financiranju nekih usluga. Tipičan su primjer usluge stanovanja kada prihodi od stanarine ne pokrivaju troškove održavanja, a javna poduzeća za uprav-

⁷ Davatelj usluga uvijek raspolaže s više informacija nego nadzorno tijelo.

ljanje imovinom iskoriste ostale svoje prihode (prihode od poslovnog najma) kako bi pokrila gubitke na stambenim jedinicama. Pritom je važno istaknuti kako takvo horizontalno subvencioniranje nije odluka davatelja usluge, već lokalne vlasti (principala). Veće institucije, koje imaju više od jedne nadležnosti, često pribjegavaju tehnikama horizontalnih subvencija.

3. Dotacije na lokalnoj razini

U decentraliziranom sustavu davatelji usluga korisnici su transfera koje im dodjeljuju lokalne vlasti. Međutim, to ne znači nužno da lokalne vlasti imaju stvarnu moć odlučivanja kada je riječ o načinu na koji će darovana sredstva biti upotrijebljena. Prenesena dotacija znači da lokalne vlasti prenose sredstva izravno na davatelje usluga. Dotacije tada čine dio lokalnog proračuna, ali lokalne vlasti nemaju pravo namijeniti ta sredstva prema vlastitom izboru. Tipičan su primjer prenesenih dotacija u Mađarskoj Nacionalni zdravstveni fond i dotacije vatrogasnoj službi.

Tipologija dotacija

Nekoliko je načina klasifikacije transfera. Transferi predstavljaju financijske tokove iz središnjega, državnog proračuna prema nižim razinama vlasti. Javljaju se u dva osnovna oblika: kao dijeljenje prihoda i kao dotacije. *Dijeljenje prihoda* nižim razinama vlasti predstavlja alokaciju prihoda iz poreza i stopa što ima širu, nacionalnu osnovicu, iako uvijek u okviru fiksnog dijela poreznih prihoda (bilo kao porez po poreznoj osnovici, bilo kao zajednički fond različitih izvora poreznih prihoda), na temelju: 1.) zadržavanja prihoda u okviru pojedinačnih područja nadležnosti (također se naziva načelom derivacije) ili 2.) drugih kriterija kao što su broj stanovnika, potrebe rashoda i/ili porezni kapacitet. (Shah, 1994.) *Dotacije* su financijska sredstva koja teku od jedne vlasti (davatelja dotacije) prema drugoj (primatelju dotacije). U stvarnosti su vrlo male razlike u odnosu na dijeljenje prihoda ako se alokacija ne temelji na podrijetlu i dotacijama. Drugi je tip klasifikacije dotacija povezan sa stupnjem autonomije nižih razina vlasti kada je riječ o uporabi ustupljenih financijskih sredstava. Kod *neuvjetovanih transfera* raspolaganje novcem nije ničim uvjetovano. *Uvjetovana* (ili *kategorička*) dotacija odobrava se uz vrlo precizan uvjet o načinu uporabe novca, a riječ je, u pravilu, o financijskoj pomoći za unaprijed određene usluge. Između tih dviju krajnosti su *dotacije u bloku* kojima se može slobodno raspolagati unutar unaprijed zadanoga funkcionalnog

područja. Dotacije u bloku mogu se iskoristiti na širokom području usluga u nadležnosti lokalnih jedinica, primjerice: u prostornom planiranju, gdje primatelji takvih dotacija imaju razmjerno veliku autonomiju u odlučivanju o krajnjoj namjeni tih sredstava. *Razmjerne dotacije* zahtijevaju da, sukladno stopi razmjera, za financiranje pojedinih javnih usluga korisnik dotacije iz vlastitih izvora osigura dio financijskih sredstava. Razmjerne kategoričke dotacije razmjerno sudjeluju u izdacima za uslugu koja je predmet dotacije. Razmjerne dotacije mogu biti *otvorene ili zatvorene*, ovisno o tome jesu li sredstva zajedničkog fonda fiksna ili nisu. *Dotacije s obzirom na fiskalnu sposobnost* u pravilu su neuvjetovani transferi koji ovise o sposobnosti lokalne zajednice za prikupljanje prihoda. Te se sposobnosti uglavnom mjere poreznim kapacitetom: što je veći prihod od lokalnih poreza, to je veći iznos dotacije koji će primiti lokalna jedinica. Nadalje, dotacije se mogu dodjeljivati na temelju *prava* ili mogu biti *natječajne*. Lokalnim se vlastima može dodijeliti pravo na određen iznos sredstava pod uvjetom da središnjim vlastima podnesu zahtjev koji zadovoljava kriterije financiranja. Za natječajne dotacije, međutim, lokalne se vlasti međusobno natječu podnoseći zahtjeve kojima pokušavaju optimalno zadovoljiti kriterije središnje vlasti.

Izvori: LGI/WBI, 2003.

Kada je riječ o prenesenim dotacijama, poticajni je mehanizam ugrađen u ugovor između vlade i korisnika dotacije. Takav se ugovor može temeljiti, primjerice: na načelu standardnih troškova ili pak na dogovorenom proračunu. (U Mađarskoj se bolnice financiraju metodom standardnog troška, a vatrogasna se služba financira na temelju dogovorenog proračuna.)

Lokalne vlasti primaju dotacije opće namjene koje mogu upotrijebiti za svaku zakonitu namjenu, upravo onako kao što bi postupile i s vlastitim poreznim prihodima. Međutim, dotacije čiji se iznos utvrđuje primjenom alokacijske formule, odnosno objektivnog kriterija (primjerice: neke mjere poreznog kapaciteta i/ili potreba potrošnje), vrlo su često dotacije opće namjene, pod uvjetom, naravno, da njihova uporaba nije unaprijed zadana.

Iznos dotacija opće namjene može se utvrditi primjenom alokacijske formule ili na temelju *ad hoc* odluke. Formula uglavnom uključuje varijable koje odražavaju promjene u potrebama i troškovima širom područja nadležnosti; formulom se ponekad nadoknađuje nizak fiskalni

kapacitet ili nagrađuje dobar učinak u prikupljanju poreza. Formula koja se temelji na visokom ponderu broja korisnika nekih usluga znači da je dotacija uvjetovana. Razlog je u tome što dotacije, u pravilu, ne pokrivaju ukupne troškove usluga pa, *de facto*, prisiljavaju lokalne vlasti na sufinanciranje usluga. Formula za izračun iznosa dotacije u ovom slučaju uključuje i faktor "po korisniku". Iz toga slijedi, ako je iznos dotacije po korisniku niži od stvarnih troškova usluge po korisniku, namjena dotacije unaprijed je zadana bez obzira na to što dijeljenje troškova, prema zakonu, nije obvezno.

Normativi u Mađarskoj

Kako bi mogle ispunjavati svoje zakonom propisane odgovornosti, lokalne vlasti, po načelu automatizma, imaju pravo na normative doprinose iz državnog proračuna. To, međutim, nije oblik financiranja zadaća jer trošenje sredstava iz takvih subvencija ne podliježe ograničenjima. Lokalne vlasti prema vlastitoj procjeni odlučuju koliko će i na koje zadaće potrošiti. U početku (devedesetih godina) dominirali su globalni doprinosi (razmjerni ukupnom broju stanovnika, kasnije broju osoba u različitim dobnim skupinama). Poslije je, međutim, udio doprinosa koji se utvrđuju na temelju pokazatelja za konkretnije zadaće (broja djece u jaslicama, vrtićima, osnovnim i srednjim školama, broja korisnika studentskih domova, socijalnih institucija itd.) sve više rastao u ukupnim financijama. Cilj te mjere bio je poboljšati alokaciju takvih financijskih sredstava iz proračuna središnje državne prema lokalnim vlastima. Samo je jedna stavka izravno povezana s prihodima koje je uspjela prikupiti lokalna jedinica. Svaku forintu koju lokalne vlasti prikupe od stvarno naplaćenih boravišnih pristojbi u turizmu država subvencionira s dvije forinte, što čini manje od jedan posto ukupnih subvencija iz državnog proračuna.

Izvor: OECD, 2001.

Treća su mogućnost za dodjelu dotacija za javne usluge uz posredovanje lokalnih vlasti specifične (uvjetovane) dotacije. Lokalna je jedinica ta koja ima "ugovornu obvezu" prema središnjoj državnoj vlasti. Ona mora zajamčiti kvalitetu i kvantitetu usluga koje nude njezine službe ili davatelj usluge (u pravilu, proračunske institucije). (Namjenske su dotacije vrlo slične prenesenim dotacijama.)

Struktura dotacija i iskrivljenja

U današnjem mađarskom sustavu transfera među različitim razinama vlasti dotacije se dodjeljuju godišnje. Struktura dotacija, ovisno o vrsti dotacije, na ovaj ili onaj način utječe na gospodarske prakse lokalnih vlasti. Kako lokalne vlasti pokušavaju maksimalno povećati iznos dotacija koje primaju od središnje državne vlasti, proces alokacije može iskriviti njihove financijske odluke, rezultirajući situacijom u kojoj prioritete potrebe lokalnog korisnika imaju malo ili nimalo utjecaja na organizaciju usluga. Odgovor lokalnih jedinica na sustav dodjele dotacija moguće je opisati kao optimalan kada ukinu ili svedu na najmanju mjeru pružanje onih usluga kod kojih je nizak omjer sredstava iz dotacije i troškova usluge te onih niskog prioriteta za lokalnu zajednicu. Takav omjer dotacija i troškova nije rezultat nedovoljnih dotacija, već, u pravilu, visokih troškova prouzročenih viškom kapaciteta ili lošim upravljanjem. Primjer takvog ponašanja bilo je zatvaranje dječjih vrtića početkom devedesetih godina 20. stoljeća djelomice uslijed nedovoljnih dotacija, a dijelom i zbog manjeg broja djece koja su zadovoljavala kriterije za upis. Tek kada općine obustave pružanje usluga koje su zajednici prijeko potrebne, a koje ne primaju odgovarajuću financijsku potporu, njihovo se ekonomsko ponašanje može smatrati pogrešnim. Sličan obrazac ponašanja općine slijede i kada smanjuju opseg ili kvalitetu važnih lokalnih usluga, uglavnom zanemarivanjem potreba primjerenog održavanja ili obnavljanja, ili pak smanjivanjem intenziteta usluga. Drugi oblik reakcije općine na nizak omjer dotacija i troškova za pojedine javne usluge u lokalnoj zajednici bio je prijenos odgovornosti za takve usluge na razinu županije.

Izvori: Hegedüs, 2003.

Kao što smo vidjeli, uvjetovane dotacije i dotacije opće namjene imaju različit utjecaj na ponašanje lokalnih vlasti. Međutim, podjela je na te dvije vrste dotacija umjetna zbog toga što novac "zamjenjuje" novac. Dostupnost dotacija oslobađa druge prihode lokalnih zajednica koji bi u suprotnom bili utrošeni na financiranje javnih usluga koje pomaže zajednica. Tako, zapravo, postoje dvije opcije: 1. lokalne vlasti dopuštaju porezno rasterećenje i omogućuju kućanstvima povećanje individualne potrošnje ili 2. lokalne vlasti povećavaju potrošnju na drugim područjima koja su bez potpore. Drugim riječima, sredstva se na-

posljedku mogu potrošiti u bilo koju svrhu, iako im je namjena izvorno bila drugačija.

Lokalne vlasti koje provode nadzor nad davateljima usluga mogu usvojiti dvije strategije. Prva je, *tradicionalan model financijskog planiranja i financijskog upravljanja na temelju nabavne vrijednosti*: proračun neke institucije predstavlja projekciju temeljenu na podacima za prethodnu poslovnu godinu (plan), a stavke proračuna za institucije rezultat su pojedinačnih pregovora koji se može mijenjati tijekom fiskalne godine u skladu s promjenama vanjskih i unutarnjih uvjeta⁸. Druga strategija, davateljima usluga pokušava dati jasna financijska pravila te temeljiti njihove prijenose sredstava na formulama za izračun dotacija⁹. Za različite elemente troškova rabe se različite metode za procjenu visine financijskih sredstava, ovisno o funkcijama svakoga pojedinog davatelja usluga.

Zaključak: ugovori o pružanju usluga i njihova provedba

Valja uzeti u obzir i druge čimbenike. I sami ugovori imaju učinak na poticaje, a to također može utjecati na dizajn dotacije. "Zadaće" institucija (primjerice: društvenih institucija) također mogu u tumačenju ponašanja organizacija biti važan čimbenik koji pridonosi krajnjem rezultatu (Besley i Ghatak, 2003.).

Financiranje javnih usluga u lokalnoj zajednici može se svesti na instrumente korisničke naknade i dotacije. Institucionalni okvir i dizajn tih financijskih sredstava određuju poticaje i prostor za djelovanje u pružanju javnih usluga, kako za lokalne ili središnje vlasti, tako i za davatelje usluga. Odnos između države i davatelja usluge može se opisati kao odnos principala i agenta (Le Grand, 2002.).

Ključni je problem u odnosu principala i agenta u tome što se agent (davatelj usluge) može ponašati "oportunistički". (Principal je politički dio državne uprave koji donosi odluke; davatelj usluge može biti dio državne uprave, primjerice: jedna od brojnih uprava ili proračunskih

⁸ Zbog toga svakodnevne prakse, u pravilu, nisu standardizirane, već specifične za svaki pojedini slučaj, što znači i materijalno slabljenje financijske discipline institucija. Institucije su sklone pretjeranoj potrošnji, a proračun je ionako, u pravilu, podcijenjen, pa nemogućnost prikupljanja planiranih poreznih prihoda, u pravilu, ne izaziva zabrinutost jer je poznato da su prihodi bili precijenjeni. Dodatna je posljedica te prakse u institucijama njihovo neplaćanje računa, primjerice: troškova komunalnih usluga i dugovanja prema poduzećima u vlasništvu lokalne jedinice. Očigledno je riječ o organiziranoj neodgovornosti pri čemu se moć profesionalne, odnosno financijske uprave u nekoj instituciji dokazuje stupnjem "proboja" granice planirane potrošnje. Takvo rješenje ili neizbježna praksa imaju i dodatnu negativnu posljedicu, a to je, u pravilu, nepotpuna informiranost lokalnoga predstavničkog tijela, jer službe i institucije ne uspijevaju otkriti interne pojedinosti financijskog upravljanja koje često krše duh, a ponekad i slovo zakona.

⁹ U skladu s ovom teorijom, sredstvima iz transfera lokalne bi vlasti trebale pokriti razliku između potreba rashoda i kapaciteta prihoda. Ta je metoda bliska ovoj zamisli.

ustanova, neovisnih ili kvazineovisnih jedinica.) To znači da će, u skladu s teorijom, a također i zbog asimetrične informiranosti, davatelj usluge (pokušavajući ostvariti svoj interes) učiniti otklon od ponašanja koje propisuju nadzorna tijela (principal) uvijek kad od toga ima koristi. Način uređenja sustava korisničkih naknada i ustroj dotacija utječu na vjerojatnost pojave rizika od “oportunističkog ponašanja”.

Izuzimajući institucionalni okvir (temeljni zakoni itd.) i financijske elemente, “ugovor o pružanju usluga” i njegova provedba čine odlučujući faktor za efikasnost usluge. Zaključivanje ugovora valjalo bi tumačiti u širem smislu jer uključuje neke od suvremenih proračunskih metoda (programsko financijsko planiranje), praćenje i mjerenje uspješnosti.

Literatura

- Bahl, Ray, 2000.: *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, World Bank, Municipal Finance, Background Series, April
- Bailey, Stephen, 1995.: *Public Sector Economics: Theory, Politics, and Practice*, Basingstoke: Macmillan Press Ltd
- Bailey, Stephen, 1999.: *Local Government Economics: Principles and Practice*, Macmillan Press Ltd
- Besley, Timothy, Ghatak, Maitreesh, 2003.: *Incentives, Choice and Accountability in the Provision of Public Services*, London School of Economics, London
- Bird, Richard M., 1994.: *Financing Local services: Patterns, Problems, and Possibilities*, Paper prepared for Global Report on Human Settlements, April
- Bird, Richard M., 2001.: *Subnational Revenues: Realities and Prospects*, X.Fiscal Decentralisation Workshop in Nepal
Dostupno na: [/isp-aysps.gsu.edu/training/nepal2004/bird2001.pdf](http://isp-aysps.gsu.edu/training/nepal2004/bird2001.pdf)
- Borge, Lars-Erik, Rattsø, Jørn, 2004.: The Relationships between Costs and User Charges: the Case of a Norwegian Utility Service, *FinanzArchiv*, 2005, 61, 98-119
- Dillinger W., 1993.: *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, Urban Management Programme Discussion Paper Series No. 16. UNDP/UNCHS/World Bank Urban Management Programme, Washington, DC
- Downing, Paul B., DiLorenzo, Thomas J., 1987.: User Charges and Special Districts, u: *Management Policies in Local Government Finance*, ICMATraining Institute, 260-286
- Gramlich, Edward M.: Intergovernmental Grants, 1977.: A Review of the Empirical Research, u W. Oates (ur.), *Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA, Lexington Books, 219-239
- Györi, Péter, 2003.: *The Budapest Model. A Liberal Urban Policy Experiment*, Open Society Institute - Budapest i Local Government and Public Service Reform Initiative (OSI/LGI), Budapest
- Hegedüs, József, 2003.: Decentralisation and Structural Adjustment in Hungary, u: *Decentralisation and Power Shift*, ur. A. Brillantes, S. Ilago, E. Santiago, B. Esden), 461-495
- Hegedüs, József, 2004.: Off-budget Revenues and Expenditures Challenge to Subnational Finances, u: *Hungary - Subnational Modernization Challenges*, ur. M. Kopányi, S. E. Daher, D. Wetzel, WBI

- Hegedüs, József, 2003.: Financing Public Services on Local Level: Charging Development Cost, User Charges, Supporting Low Income Groups, u: *Reforms of Public Services*, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 45-52
- Katsura, H. M., Romanik. C. T., 2002.: *Ensuring Access to Essential Services: Demand-Side Housing Subsidies*, Social Protection Discussion Paper Series, The World Bank 2002.
- Kennedy, David, 2002.: *Contracting in Transition Economy Municipal Projects*, Abstract, London EC2A 2JN, UK., Working paper No. 75, September
- Kornai, Janos, 2000.: Ten Years after 'The Road to a Free Economy': the Author's Self-evaluation, Paper for the World Bank 'Annual Bank Conference on Development Economics ABCDE', April, 18-20
- LGI/WBI, 2003.: *Intergovernmental Grants Distance Learning Module, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Central European University Summer Program u suradnji s World Bank Institute i Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Institute
- Lux, M., 2003.: State and Local Governmnet: How to Improve the Partnership, u: M. Lux (ur.): *Housing Policy: An End or a New Beginning?*, Budapest, LGI Books, Open Society Institute
- Lykova, Tatiana, Petrova, Ekaterina, Sivaev, Sergei, Struyk, Raymond, 2004.: Participation in a Decentralized Housing Allowance Program in a Transition Economy, Manuscript
- Malcomson, Jim, 2002.: Public Purchasing of Health Services, u: *Public Service Productivity*, Papers presented at a seminar held in HM Treasury on 13 June
- McMaster, J., 1991.: *Urban Financial Management: A Training Manual*, WBI Technical Materials. World Bank Institute of the World Bank, Washington, DC
- OECD, 2001.: *Fiscal Design Accross Levels of Government*, Year 2000 Surveys Country Report: Hungary, May
- Papp, Mária, 1999. : *The Survey of the Condition System of the Hungarian Public Water Utility Services*, Hungarian Water Association, Internal Report
- Péteri, Gábor, 1997.: Alternative Service Delivery, u: Juraj Nemec, Glen Wright (ur.), *Public Finanace: Theory and Practice in Central European Transition*, NISPAcee, 389-415
- Shah, Anwa, 1994.: *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing & Emerging Countries*, Policy and Research Series #23, World Bank

Rosana Ščančar
Razvoj zajednice

Na početku mora postojati barem želja za promjenom na bolje

Osoba zadužena za poticanje razvoja planinskih sela bila je nova u selu i širem području mjesta iz kojega dolazi muškarac iz priče u donjem okviru. On je iz male doline s netaknutom prirodom, brojnim kanjonima te čistom i hladnom vodom, s puno stabala, područja gdje su uvjeti za obradu zemlje teški. Najveći razvojni problemi te regije bili su dobna i obrazovna struktura stanovništva i, naravno, nepostojeća i skupa infrastruktura (ceste, električna struja, telefoni). Bila je sretna što je čovjek pokazao bar malo zanimanja i želje da mijenja stvari na bolje. Da bi se ostvarili potencijali koje je u dolinu donijela nova cesta, tu je energiju trebalo upotrijebiti što je moguće brže i organiziranije.

Definiranje problema

Gospođo! Ja sam iz onog malog sela koje je gotovo prazno jer su svi otišli. Prošle godine su nam izgradili cestu do sela i asfaltirali je. Sad će sve biti lakše. Moći ćemo se dovesti do kuće. Moći ćemo graditi. Moći ćemo se svaki dan voziti na posao. Drugi ljudi će nas moći posjetiti kad budu htjeli. Cesta je otvorila vezu sa svijetom i omogućuje i tom svijetu da dođe do nas. No ja ne bih želio otići. Želio bih se vraćati ovamo i želio bih raditi i živjeti kod kuće. Oduvijek sam želio imati mali seoski restoran. Ljudi koji su prolazili uz našu kuću uvijek bi se tamo zaustavljali. Imam i harmoniku. Država nas je uvijek zanemarivala. Čak i cesta koja je napravljena, napravljena je jako kasno. Gotovo prekasno. Većina kuća je prazna. No neki bi se ljudi vratili. Samo kad bi im država pomogla. Kad bi nam samo država i općina dale novac koji bi nam omogućio da obnovimo kuće ili izgradimo nove. I ja bih zaista volio imati taj restoran. Općina nam je trebala pomoći...

Institucija za razvoj: “povjerenici za razvoj” kao koordinatori razvojnih aktivnosti

Optimalno je da, pored lokalnog vođe ili lokalne akcijske skupine, postoji povjerenik za razvoj odgovoran za razvoj točno određene lokalne zajednice. Mudro je da njega zapošljava agencija za razvoj. No budući da je njihovo financiranje trajan problem, idealno rješenje bilo bi da ih djelomično financira općina, a da se djelomično financiraju kroz vlastite projekte. Povjerenik za razvoj uvijek radi na različitim razinama: od pojedinačne do općinske, od regije do ministarstava i međunarodnih programa.

Zahtjevan je to posao budući da povjerenik za razvoj:

- mora biti svjestan normativnog okvira, strategija nacionalnog razvoja, mjera koje nameće sustav u cjelini
- mora biti u stanju raspravljati o temama s različitih područja
- mora biti u stanju argumentirati svoj stav
- mora s lakoćom upravljati projektima
- mora imati sposobnost da razgovara sa svima: običnim ljudima, stručnjacima, umjetnicima, političarima i birokratima.

Zbog gore navedenih razloga, zadovoljstvo koje proizlazi iz uspješnog dovršetka projekta i zahvalnosti ljudi uistinu je veliko. Koordinator razvojnih aktivnosti mora biti aktivan u svim fazama razvojne akcije: od početne analize i osiguravanja razvojnih smjernica, do sustavnog ostvarivanja provedbenih zadaća i projekata.

Njihova je zadaća također:

- koordinacija provedbenih prioriteta
- prilagođavanje provedbenih aktivnosti promjenjivim uvjetima
- koordinacija lokalnih interesa s nacionalnim i globalnim.

Povjerenik za razvoj mora znati kako promicati partnerstvo među ljudima na tom području (osobito na području poslovnih prilika), kako privući poslovna ulaganja u to područje i kako jamčiti suradnju između stručnih, javnih i razvojnih institucija, nevladinih udruga i zainteresiranih pojedinaca.

Na taj način povjerenik za razvoj jamči:

- sustavno i stručno obavljanje poslova razvoja
- povezanost i koordinaciju raznih interesa, potreba i zahtjeva
- aktualnost razvojnih mjera i provedbenih projekata

- maksimalnu uporabu općinskih i državnih poticaja za razvojne ideje pojedinaca i zajednica
- primjenjivost razvojnih planova.

Rad povjerenika za razvoj ne završava prihvaćanjem razvojnog plana (dokumenta); nastavlja se organizacijom sredine tako da ona prihvati predložene planove i još ih dalje razvija svojom vlastitom snagom i interesima. Povjerenik za razvoj prenosi težište svog rada na vrednovanje postignutih rezultata, na koordinaciju raznih aktivnosti, savjetovanje i pomaganje oko pojedinih i zajedničkih projekata koji su sve više i više orijentirani prema tržištu (nova radna mjesta). Ako razvojne mjere ne donose očekivane rezultate ili dovode do nekih neželjenih popratnih pojava, povjerenik za razvoj mora ih uočiti i prepoznati među prvima. Njegova je zadaća pokretanje procesa traženja razloga za neuspjeh. On mora osigurati suradnju stručnjaka i lokalnog stanovništva tako da se postojeća situacija i kretanja procjenjuju na interdisciplinarni način. Ako je nužno, razvojni se ciljevi moraju redefinirati, a isto tako i mjere za postizanje tih ciljeva. Stalno praćenje i vrednovanje razvojnih promjena zahtijeva od povjerenika za razvoj da u svako doba komunicira s raznim društvenim skupinama i pojedincima na različitim razinama. Oni moraju biti upućeni u procese globalnog restrukturiranja u svijetu, a u isto vrijeme shvaćati i slijediti razvojne procese na regionalnoj i lokalnoj razini, gdje svi procesi neizbježno imaju neku vrstu učinka na pojedince. Od temeljne su važnosti za uspjeh razvojnih programa stalne veze s ljudima i upoznatost s prirodnom, društvenom i ekonomskom sredinom u kojoj je aktivan povjerenik za razvoj.

Teško mu je uvijek procijeniti situaciju na različitim razinama jer nema pravog protoka informacija između znanstvenoistraživačke zajednice, javnopolitičke zajednice, gospodarskog sektora i njega samoga. Komunikacija s raznim predstavnicima društvenog sustava prepuštena je samoinicijativi svakog pojedinog povjerenika za razvoj. Vrijeme utrošeno na to obično se ne računa kao "plaćeni posao" jer ne daje izravno vidljive rezultate; stoga se često smatra aktivnošću u "slobodno vrijeme". To demotivira povjerenike za razvoj i troši njihovu energiju koju bi se moglo upotrijebiti za stručno osposobljavanje, što zatim smanjuje kvalitetu njihova rada. U svijetu koji prolazi kroz brze i globalne (strukturne i sadržajne) promjene, gdje osnovne razvojne vrijednosti sve više uključuju ljude, kvalitetu života i očuvanje prirodnog prebivališta, odnosno, ljudski razvoj traži permanentno osposobljavanje i suradnju povjerenika za razvoj. Održiv ljudski razvoj mora se oslanjati prvenstveno na bogatstva pojedinačnih područja, na selektivno povezivanje s vanjskim svijetom i na poštivanje ljudskog integriteta.

Lokalni vođa, lokalna akcijska skupina

Formuliranje prijedloga

Znate, gospođo, pregledao sam prijedloge koje ste mi poslali posljednji put. Budući da nisam želio odlučivati sam, pozvao sam ostale, okupili smo se i pažljivo promislili o stvarima. Evo našeg prijedloga: ja želim restoran i želim se baviti turizmom. Uz našu kuću nalazi se zanimljiv kanjon i ako prođete njime, dođete do vodopada. To je prirodna znamenitost. Kao i susjedova stara koliba sa krovom od slame i starim alatom. Kuhinju treba preurediti i otvoriti za posjetitelje. Ljeti je naša rijeka tako divna, tako čista, a temperatura vode baš je kako treba. Naš susjed odlučio je povećati svoje stado ovaca. Ja ću kupovati od njega tako da mogu posluživati janjetinu u svom budućem restoranu. On planira prodati nešto i drugim restoranima, a s ostatkom stada može pokrenuti posao sa sirom. Životinjsko meso s ostalih farmi već se prerađuje u salame i druge mesne proizvode. On bi isto tako volio imati tor za muflone i jelene, ali za sada je to za njega preveliko ulaganje. Drugi pak susjed već računa ima li dovoljno zemlje da proširi svoje stado kako bi povećao proizvodnju mlijeka tako da poljoprivredna zadruga može zaposliti dodatnog radnika. On će pokositi travu na svim otvorenim površinama u dolini tako da ponovno pošumljavanje i uzgoj grmlja neće biti problem. Također je izrazio želju da drži nešto svinja, no šteta za okoliš bila bi prevelika da bi to bilo ekonomski zdravo. Ni ostali seljani nisu bili baš oduševljeni idejom svinjogojske farme u svojoj sredini. Smrad i kanalizacija ...te stvari nekako se ne uklapaju u našu dolinu. A najbolja vijest tek dolazi. Mlada obitelj koja je dosad tek povremeno posjećivala seosko imanje svojih roditelja, odlučila je izgraditi ribogojilište. Već su obavili prvu analizu vode i rezultati su izvrsni. Pregovaramo s jednom zakladom za zaštitu okoliša da dođu ovamo, provjere lokaciju i daju nam svoje mišljenje. Znate, ovdje bi nam dobro došla vaša pomoć. Ja mogu razgovarati s lokalnim stanovništvom i organizirati nas, ali samo vi možete izaći na kraj s onim općinskim predstavnicima i stručnjacima. I svakako im recite da je ovo održiv projekt i da ćemo u određenom trenutku spojiti sve naše opcije u jednu. Radi se o korištenju onoga što imamo. Mi izgrađujemo sebe, svoje znanje i nudimo što imamo i činimo stvari koje su drugima zanimljive. Tako da možemo opstati ovdje kod kuće.

Lokalni vođa, u svakodnevnom kontaktu s ljudima na terenu, vrlo je važan element za uspjeh lokalnog razvoja. On je pokretačka snaga i organizator različitih aktivnosti. Najbolja kombinacija je kad lokalni vođe upravljaju i uspješnim poslovnim projektima, jer su oni najbolji primjeri za motiviranje ljudi. Za lokalnu zajednicu, općinu ili razvojnu agenciju, lokalni su vođe trajna referentna točka, najbolji posrednik za lokalno stanovništvo, oni pomažu oko organizacije aktivnosti i prepoznaju nove ideje u lokalnoj sredini, koordiniraju ih i prosljeđuju odgovarajućim institucijama. U maloj ruralnoj zajednici od 400 ljudi, smještenoj u srcu nerazvijenog područja, vlasnik restorana preuzeo je vodeću ulogu i organizirao lokalno stanovništvo. Zajednica se odlučila za razvoj turizma i, zahvaljujući predanosti lokalnog vođe i pomoći povjerenika za razvoj, postali su poznato i popularno turističko odredište. Vlasnik restorana uložio je u kamp, razvija se seoski turizam, lokalni seljaci prodaju svoje proizvode lokalnim restoranima i izravno turistima, cesta je ponovno asfaltirana da bi mogla podnijeti pojačan promet, lokalna škola koja se više ne upotrebljava pretvorena je u nacionalni centar za smještaj i poduku školske djece u izvanškolskim aktivnostima i u cijelosti je rezervirana tijekom cijele godine. Bez predanog lokalnog vođe, koji je istovremeno i uspješan poslovan čovjek s osjećajem društvene odgovornosti, sve bi to bilo puno teže.

U područjima bez lokalnog vođe ili male lokalne akcijske skupine koja predstavlja interese lokalne zajednice i jamči njezinu aktivnost, razvojni je proces sporiji i puno više energije treba usmjeriti na motiviranje ljudi. Tada je nužno da općina ili razvojna agencija daju povjerenika za razvoj odgovornog za rad na terenu i neprestanu suradnju sa stanovništvom. Uspješan razvojni program zahtijeva da netko bude zadužen za koordinaciju i vođenje razvojnih aktivnosti na lokalnoj razini i da bude odgovoran za stalnu suradnju s institucijama javne uprave te stručnim i razvojnim institucijama.

Od podjele, preko promjena, do jasno artikuliranih interesa

Stručnjaci koji se bave promicanjem razvoja nalaze se u različitim situacijama kad pripremaju, koordiniraju i provode mjere i programe za razvoj. Katkad je lokalno stanovništvo ravnodušno prema zbivanjima koja se odigravaju u njihovoj zajednici do te mjere, da nemaju nikakvih osobnih želja. Tada je nužno potrebno puno vremena i poticaja (sastanci, predavanja, različita zbivanja, posjeti uspješnih pojedinaca iz drugih područja, financijski poticaji za određene aktivnosti itd.) da bi se ljude pridobilo za sudjelovanje u raspravama o njihovoj vlastitoj budućnosti i budućnosti njihove zajednice.

Vrlo se često nailazi na situaciju u kojoj najglasniji pojedinci usmjeravaju svu svoju energiju na neprestano kritiziranje svega i svakoga. Ljuti su na svoje susjede, poslodavce, lokalnu zajednicu, stručne institucije, a oso-

bito općinu i državu. Uvijek je netko drugi kriv za njihove probleme. A drugi uvijek trebaju i rješavati njihove probleme. Mijenjanje njihova stava prema razvoju njihove zajednice i njihove percepcije te iste zajednice upravo je ona stvar od koje valja početi. Najuvjerljiviji je argument posjet pojedinaca koji su uspješno proveli ili provode svoje projekte da učinkovito pokažu kako je moguće promijeniti puno stvari, čak i u teškim uvjetima, samo ako ima volje i interesa. U takvim situacijama važno je voditi pojedinačne razgovore i rasprave s najglasnijim kritičarima i analizirati s njima prednosti i nedostatke života i društva. Tamo gdje najotvoreniji članovi zajednice obično izraze negativan i kritičan odnos prema svojoj sredini i njezinu razvoju, povjerenik za razvoj mora biti osobito uporan i strpljiv u komunikaciji s ljudima. Isto tako općinska uprava mora pokazati neko zanimanje za promjene i podržavanje aktivnosti povjerenika za razvoj u njihovoj lokalnoj zajednici..

U radu na razvoju važno je poći od činjenice da je određena zajednica sastavljena od ljudi koji tamo žive. I upravo s njima, onakvima kakvi jesu, vi morate raditi. Važno je probuditi u njima zanimanje za suradnju na zajedničkom planiranju budućnosti i za sudjelovanje u provedbi zadaća. Oni moraju uvidjeti da je razvoj njihove zajednice u širem zajedničkom interesu kao i u njihovom vlastitom, privatnom interesu, jer će on istovremeno poboljšati i njihove uvjete života.

Ljudi kao zajednica i kao pojedinci; njihov aktivan interes i sudjelovanje temelji su promjene i uspjeha razvojnih mjera u lokalnim sredinama. Ljudi moraju vjerovati da se probleme može riješiti (vjera u mogućnost promjene na bolje). U isto vrijeme moraju znati da to, uglavnom, ovisi o njima, o njihovoj predanosti i trudu, o tome koliko će se brzo i uspješno mijenjati (samoinicijativa, uporaba vanjskih razvojnih sredstava u lokalnoj sredini).

Od jasno definiranog interesa do oblikovanja razvojnih smjernica

Organiziranje rasprave

Od naše prve rasprave o opcijama za pomaganje ljudima u našoj dolini da ostvare i ispune svoje želje i potrebe, lokalni stanovnici često su se sastajali. Raspravljali smo o našim interesima i mogućnostima, većinom o stvarima koje bismo trebali učiniti (u našim domovima i u dolini) kako bismo razvili razne gospodarske aktivnosti koje bi jamčile naš dugoročni opstanak. Uz pomoć predstavnika iz regionalne razvojne agencije, kojega zovemo "naš povjerenik za razvoj", analizirali smo naše želje, potrebe, znanje, prostorne mogućnosti raznih pojedinaca i pojedinih obitelji, prepozna-

vali i razvijali poslovne ideje. Analizirali smo te latentne ideje s aspekta znanja koje bi bilo potrebno osobi koja poduzima neku aktivnost, njezinih financijskih mogućnosti, uvjeta za registraciju takve aktivnosti (primjeren prostor, oprema itd.), ali i iz perspektive prihvatljivosti takve aktivnosti za okoliš. "Naš povjerenik za razvoj" odigrao je ključnu ulogu u tom trenutku jer je, osim svog savjeta pojedincima, osigurao i analizu naših prijedloga iz perspektive zaštite okoliša i iz perspektive razvoja naše zajednice općenito. Razni stručnjaci proveli su analizu našeg područja. Radionica o nedostacima i mogućnostima našeg područja, u kojoj smo i mi sudjelovali, bila je vrlo zanimljiva. Nazvali su je SWOT analizom. Kažu da je važno da *predstavimo svoje interese i razvojne ciljeve te razmjenjujemo razne misli i koordiniramo smjernice za daljnji razvoj naše doline na sastanku s predstavnicima raznih stručnih institucija, općine i šire zajednice*. Naš povjerenik za razvoj uvjerio nas je da surađujemo sa stručnim institucijama upoznatim sa zakonskim uvjetima na određenim područjima i svjesnim posebnih odredbi koje moramo zadovoljiti u poslovnim aktivnostima. A sada, kada nam treba bolji marketing našeg sela tako da nas posjećuje više turista, naš povjerenik za razvoj pomogao nam je uspostaviti suradnju s drugim zajednicama, tako da možemo udružiti sredstva u zajedničkom marketingu.

Podrijetlo održivog pristupa poticanju razvoja - kako povjerenici za razvoj obavljaju svoje zadaće

Različiti procesi u svijetu (globalizacija koja utječe na lokalne proizvođače, klimatske promjene, kriteriji zaštite okoliša, komunikacije itd.) dokazuju da su lokalna i globalna razina povezane. Autonomija pojedinca i interesnih skupina i količina informacija dostupna pojedincu povećava se (proces individualizacije). Istovremeno se njihova međuovisnost također povećava, zajedno s utjecajima vanjskoga svijeta (globalizacija). Nova informatička tehnologija i širenje nejednakosti među teritorijalnim jedinicama (kao negativan učinak gospodarskog rasta čiji je jedini cilj profit) natjerali su nas da uočimo kako planiranje razvoja mora nadržati djelomične i uske interese manjih skupina jer to izaziva ovisnost. U planiranju razvoja moraju se uzeti u obzir i globalni (svjetski, nacionalni) razvojni trendovi i lokalni razvojni potencijali. Postupno se hijerarhija vrijednosti mijenja: s naglaska na gospodarskom rastu i potrošačkoj ideologiji prema svijesti o našoj ovisnosti o prirodi, o drugim ljudima i kulturama i o dugoročnom djelovanju pogoršanja stanja

okoliša. Naš bismo planet (prirodni okoliš i društveni sustav) trebali ostaviti u stanju koje će omogućiti našim potomcima da žive na njemu. Paradigma neprestanog industrijskog rasta zamijenjena je paradigmom održivog razvoja. Ravnoteža između gospodarskog, društvenog i prostornog razvoja postaje sve nužnija i sve poželjnija.

Aktivno partnerstvo u organizaciji života pojedinca i života zajednice (lokalne, regionalne, nacionalne i međunarodne) temeljna je paradigma na kojoj se zasniva današnja lokalna demokracija i programiranje razvoja.

Aktivno partnerstvo znači povezivanje, koordinaciju, integraciju, suradnju i povjerenje među pojedincima i zajednicama te među raznim institucijama javne uprave, razvoja i stručnim institucijama te gospodarskim čimbenicima.

Razvoj je proces: dugoročna i postupna promjena na bolje, uspješna kad joj pristupamo kao cjelini, tj. kad uključimo, koordiniramo i povezujemo razne činjenice, interese i mogućnosti u prirodnoj, gospodarskoj i društvenoj sredini na temelju jednakosti, a to znači uključivanje i priznavanje pojave ovih čimbenika na različitim razinama, od lokalne do nacionalne i globalne. U razvojnom procesu moramo djelovati svjesno, aktivno i organizirano.

Naša priča, koja je počela pred više godina i još uvijek traje, ista je kao i svi aktualni slučajevi promicanja razvoja, lokalne demokracije i regionalnih agencija:

- Analizu i prognozu situacije utemeljenu na jednostavnim statističkim pokazateljima (ekonomskim, demografskim, socijalnim, ekološkim) i na ekstrapolaciji razvojnih trendova poboljšavamo metodom kvalitativnog stručnog znanja, praktičnog iskustva i naše vlastite prosudbe. Takva analiza temelji se na integralnim i kvalitativnim pokazateljima te na sposobnosti da se shvati mnoštvo lokalnih, regionalnih i globalnih razvojnih trendova. Pretpostavke su takva istraživanja usporedivost, održivost, sistematičnost i kauzalnost, iako je često teško dobiti potrebne statističke ili kvalitativne pokazatelje pa moramo provesti vlastito istraživanje kako bismo ih dobili.
- Stavljamo velik naglasak na motiviranje ljudi s namjerom da ih uključimo u rasprave o budućnosti tako da mogu ostvariti i aktivirati svoje razvojne potencijale u vlastitoj sredini, uključiti se u razvojno planiranje i početi razmišljati o poslovnim mogućnostima za svoju obitelj; ukratko, naš je cilj njihova samoinicijativa.
- Promičemo sudjelovanje (suradnju) pojedinaca i raznih interesnih skupina u planiranju i provedbi razvojnih zadaća.
- Formuliramo razvojne programe:
 - koji su održivi (odnose se na sve aspekte života i rada)

- koji su utemeljeni na korištenju unutarnjih razvojnih potencijala područja
- koji uzimaju u obzir globalna i nacionalna razvojna kretanja
- koji su primjenjivi, što znači da je razvojna strategija s dugoročnim i kratkoročnim ciljevima ostvariva u provedbenom dijelu programa koji se sastoji od operativnih razvojnih mjera i provedbenih projekata za postizanje pojedinih ciljeva.
- Jamčimo partnerstvo i koordinaciju među raznim pojedincima i institucijama te protagonista pojedinih projekata u svim fazama planiranja i provedbe razvojnih programa.
- Pratimo, savjetujemo i pomažemo oko uporabe raznih stimulativnih mjera i oblika pomoći dostupnih na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini za provedbu pojedinačnih projekata.

Procjena situacije i vrednovanje razvojnih potencijala (SWOT analiza)

U pristupu planiranju održivog razvoja povjerenik za razvoj mora odgovoriti na pitanje kako kombinirati razne aspekte (gospodarski, socijalni, demografski, prostorni, ekološki, kulturni, povijesni itd.), analizirati cijeli spektar događaja i radnji u određenom društvenom prostoru, i to na temelju zadanih metodoloških načela. Povjerenik za razvoj mora uzeti u obzir razne pokazatelje socijalnog standarda i prirodne sredine, procijeniti posljedice postojećih procesa i usporediti ih sa situacijom i procesima na širem području. SWOT analiza važan je metodološki instrument koji, kroz rasprave u kojima sudjeluju predstavnici različitih područja, zajedno s predstavnicima raznih interesa i znanosti, prepoznaje, rangira i procjenjuje jake i slabe razvojne strane lokalne sredine. Istovremeno SWOT uključuje analize razvojnih prilika i prijetnji koje se pojavljuju u okruženju i koje treba uzeti u obzir.

Ključna je zadaća povjerenika za razvoj uključiti u procjenu situacija sve stručne i druge institucije aktivne na dotičnom području ili zainteresirane za to područje. Tim institucijama mora se pripremiti i dati objašnjenje razloga zašto je potrebna njihova pomoć. Inače njihovo sudjelovanje nije u pitanju, barem u pripremnoj fazi analize, jer je analiza povezana s njihovim "uskim" stručnim temama. No vrlo je teško osigurati njihovo sudjelovanje u cjelovitom vrednovanju određenog prostora i u dijalogu o razvojnim mjerama. Na toj razini nužno je uzeti u obzir različite interese i mogućnosti lokalne sredine, a istovremeno uzeti u obzir mogućnosti provođenja pojedinih zamisli i projekata. To zahtijeva stvaranje kompromisa, naporan proces koordinacije razvojnih ciljeva i provedbenih zadaća, osobito u područjima vrlo vrijednim sa stanovišta ekološke zaštite, slabo opremljenim infrastrukturom i koja se nalaze tamo gdje

potencijalne gospodarske aktivnosti zahtijevaju intervencije u prostor i djeluju na okoliš.

Poticanje i motivacija

Ljudi postupno postaju zainteresirani za razvoj svog područja samo ako povežu te promjene s boljim prilikama za njih same i njihove obitelji te uži društveni krug. Predani povjerenik za razvoj počinje surađivati s lokalnim stanovništvom kad lokalna zajednica osjeti problem i želi ga riješiti, ili kad predstavnik određenog područja jasno izrazi želju za potporom javnosti i razvojnih institucija oko provedbe njihovih zamisli. Kad lokalno stanovništvo nema interesa, važno je motivirati ih ili privući ulaganje u zajednicu (obnoviti zanimljiv objekt, upravljati turističkom infrastrukturom, sufinancirati poslovni projekt, podržavati aktivnosti neprofitnih organizacija, ponuditi ljudima osposobljavanje u turizmu itd.). Povjerenik za razvoj mora se pobrinuti za to da se ljude pravovremeno obavijesti o svim važnim odlukama i da oni imaju priliku aktivno sudjelovati u svim fazama pripreme i provedbe programa: od analize i procjene razvojnih potencijala (njihovih vlastitih i potencijala zajednice), oblikovanja razvojnih ciljeva, strategije i operativnih razvojnih mjera, do sporazuma o aktivnostima za provedbu dogovorenih ciljeva.

Vođe provedbenih projekata trebali bi prvenstveno biti iz lokalne zajednice; tek ako nije moguće dobiti nikoga, trebamo tražiti drugdje. U područjima sa slabim potencijalima za razvoj isprva su potrebne vanjske inicijative i pomoć. Isto tako, vanjski nositelji aktivnosti omogućuju dotok svježe energije i inicijative. Mi motiviramo ljude organizirajući savjetovanja i radionice, provjeravajući uvjete za razvoj novih gospodarskih djelatnosti, osiguravajući uvjete za primjereno korištenje relativnih prednosti ovog područja, savjetujući u pripremi tehničke dokumentacije za zgrade i za dobivanje financijskih sredstava, pomažući oko organizacije i funkcioniranja lokalnih akcijskih skupina i nevladinih udruga čiji su prioritetni ciljevi razvoj, zaštita gospodarski neisplativih javnih usluga (seoskih škola, domova zdravlja, skrbi za starije osobe) i drugim mjerama koje ovise o potrebama pojedinih područja. Sveukupno osposobljavanje, savjetovanje, organizacijska, financijska i poslovna pomoć moraju rezultirati konkretnom potporom pojedincima i skupinama u provedbi njihovih zamisli i projekata. Najveći motivacijski učinak na lokalno stanovništvo kojem nedostaje hrabrosti imaju uspješno provedeni projekti. U područjima gdje ljudi nisu bili motivirani i uključeni u razvojne aktivnosti (sudjelovanje ljudi) i gdje prema tome nisu postali njihovi nositelji (samoinicijative, organizirane aktivnosti lokalnih akcijskih skupina), razvojni poticaji nisu imali dugoročne rezultate, primjerice: mali industrijski grad gdje je državna pomoć omogućila pokretanje razvojnog projekta, razradu razvojnog plana i prioritetnih razvojnih projekata. Strani i nacionalni stručnjaci najmljniji su da pripreme plan i razvojne

projekte. Iako su neki lokalni stanovnici sudjelovali na radionicama i javnim sastancima, nisu zapravo počeli doživljavati projekt kao svoj. Kad su stručnjaci otišli i trebala je početi provedba, nije bilo dovoljno volje ni sposobnosti da se projekte privede kraju.

Ljudi - ključni element razvoja

Dužnost je razvojnih institucija štiti dugoročne interese i integritet ljudi na području na kojem su aktivne. Intervencije u društveni prostor ne smiju degradirati uvjete života i rada lokalnog stanovništva. *Ljudi kao pojedinci i ljudi kao zajednica koja živi na nekom području, ključni su čimbenik posla vezanog uz razvoj.* Uključivanje ljudi u procese planiranja i provedbe razvojnih programa omogućeno je razumijevanjem raznih posebnosti u stvarnim sredinama, što jamči izvedivost razvojnih mjera i njihovu uspješnu provedbu. Stoga je imperativ da njihovi interesi i mogućnosti dobiju prioritet kod postavljanja dugoročnih i kratkoročnih ciljeva razvoja. Kad su interesi lokalnog stanovništva kratkoročni i ne uzimaju u obzir negativne popratne učinke na prirodu i društvenu sredinu, dužnost je povjerenika za razvoj objasniti ljudima, stručno i na primjeren način, neprihvatljivost njihovih sugestija za dugoročan održiv razvoj njihova područja.

Pomoć i stimulativne mjere trebale bi odgovarati obilježjima okoline kao i sposobnostima ljudi da ih upotrijebe. Povjerenici za razvoj odgovorni za promicanje razvoja na lokalnoj razini moraju neprestano pratiti promjene do kojih dolazi na regionalnoj i nacionalnoj razini, a u isto vrijeme moraju biti aktivni u raspravama, odlučivanju i provedbi konkretnih razvojnih projekata na lokalnoj razini. Njihova je prednost to što osim teoretskog znanja također imaju puno praktičnog iskustva i mogu vješto zagovarati prijedloge za mijenjanje normativnih propisa i državnih politika. Legislativa se formira na temelju pokazatelja koji pokazuju prosječne vrijednosti neke pojave. No život, baš poput svake stvarne sredine, pun je različitosti. U specifičnim sredinama normativna općenitost izaziva nepovezanost i negativne popratne pojave. Zakone sastavljaju i državne politike dodjeljuju ljudi koji sjede u birokratskim državnim institucijama i ne mogu predvidjeti učinke pojedinačnih mjera u raznim sredinama i gospodarskim djelatnostima. Mjere gospodarske racionalnosti u urbanim područjima automatski se primjenjuju na ruralna i slabo naseljena područja, što je potpuno neprimjereno, jer su neka dobra i usluge u ruralnim područjima teže dostupna nego u urbanim sredinama. Interdisciplinarni pristup oblikovanju sustava razvojnih mjera, povezivanje raznih ministarstava i uključivanje povjerenika za razvoj koji rade na terenu i bave se oblikovanjem sustavnih rješenja, napreduje vrlo sporo iako je od temeljne važnosti za nove paradigme razumijevanja razvoja koji, za razliku od načela industrijskog rasta, naglašava autonomiju pojedinca, humanost interakcija, poštivanje zakonitosti, štiti rav-

notežu u prirodnom okolišu i štiti razlike i specifičnosti kao važan temelj za inovativnost u procesu jamčenja pozitivnog održivog razvoja.

Sporazum o provedbi prihvaćenih mjera i razvojnih projekata

Programiranje razvoja cjelovit je, dinamičan i multidisciplinarni proces. Sastavljanje nacrtu programa održivog razvoja ne smije završiti analizom, oblikovanjem strategije i određivanjem razvojnih mjera. *Ključni je dio dokumenta za razvojni proces plan provedbe predloženih mjera. Provedbene aktivnosti i projekti moraju biti operativni, a predložena rješenja korisna, tako da lokalno stanovništvo bude voljno prihvatiti ih i sposobno provesti ih.*

Usvajanje razvojnog plana

Slušajte, gospođo! Zadnji puta imali smo muke uvjeriti ekologe da proširenje stada neće izazvati veliku eroziju poljoprivrednog zemljišta na obalama rijeke, iako su malo strme. Pa ionako ne možemo imati previše životinja. Kako bismo ih hranili? A što je s onim cvijećem? Raste ovdje već stotine godina i zašto bi sad odjednom trebalo biti ugroženo, samo zato što će ljeti biti malo više turista. Oni neće hodati po strmom terenu gdje ono raste. I neka riba... Nisam čak ni znao da je tako rijetka. Pa ova naša voda mora onda biti zbilja dobra, ha? Znae, činjenica da smo uvjerali našeg susjeda da svinjogojska farma nije dobra zamisao za naše područje, velik je uspjeh, po mom mišljenju. Nije mu previše zasmetalo, ne mislite li tako? Stručnjaci su mu savjetovali da je bolje ako se počne baviti ovcama i kozama. A mogao bi praviti i sir. Ako bude dobar, moći će ga puno prodati u mom restoranu. Pitate me hoću li doći na sjednicu općinske skupštine kad se bude prihvaćao naš razvojni plan? Naravno, bit ću tamo. Reći ću im zašto ga trebamo i koliko smo truda uložili u pripreme. Koliko sati nam je trebalo da se složimo oko toga što želimo i kako možemo to postići. I sva ta koordinacija s različitim stručnjacima! 'Ne biste to smjeli učiniti, to nije dobro, trebate zeleno svjetlo od trećeg stručnjaka'... mislio sam da tome nema kraja. Dobro da je naš povjerenik za razvoj predsjedavao većinom sastanaka. Nadam se da će općini sad biti lakše pomoći nam. Barem da se pobrinemo da se svi papiri srede što prije i novac stigne malo brže...

Važno je da se već u fazi oblikovanja programa potraže ljudi koji bi bili odgovorni za određene zadaće te da se ispituju mogućnosti za nužna financijska sredstva za provedbu. Ključni su ljudi u raspravi o pripremi plana za provedbu razvojnog programa oni koji su prvi izašli s nekim prijedlozima, razvojna agencija i općina. U početnoj fazi provedbe mnoge aktivnosti povezane su s organizacijom infrastrukture i drugim ulaganjima i vrlo je važno da općina svojim proračunom podržava te projekte. Provedbeni planovi razvojnih programa moraju se prikazati u godišnjim proračunima općina i regije te moraju biti vidljivi i u godišnjim programima razvojnih, a katkad i stručnih institucija. Ako općini nedostaju sredstva, trebala bi početi s malim projektima koji daju izravnije rezultate, a u međuvremenu intenzivno tražiti načine dobivanja sredstava za sufinansiranje iz regionalnih, nacionalnih i međunarodnih izvora i privatnog kapitala. Da bi se dobilo podršku članova vijeća za neki razvojni projekt, važno je uvijek im iznova objašnjavati dobre strane projekta tako da s vremenom razviju ispravan stav prema razvojnim aktivnostima. Povjerenik za razvoj također mora biti aktivan u tome i ako si općina ne može priuštiti da osnuje vlastitu razvojnu instituciju, trebalo bi je osnovati na regionalnoj razini.

Praćenje i vrednovanje provedbe programa (pokazatelji)

Cjelovit pristup promicanju razvoja uključuje prisutnost povjerenika za razvoj na licu mjesta, čak i nakon što se program prihvati. U fazi provedbe povjerenik za razvoj savjetuje i pomaže odgovornima za razvojne projekte (pojedincima i skupinama) i prati rezultate provedenih zadaća. Oni moraju organizirati učinkovit sustav praćenja provedbenih aktivnosti i vrednovanja njihovih učinaka. Vrednovanje učinaka i uvažavanje promjena koje se događaju u široj, globalnoj sredini, temelj su za ispravak razvojnih ciljeva i za pripremu provedbenih projekata u sljedećoj fazi programa. Radi se o dinamičnom procesu koji zahtijeva neprestanu suradnju sa svim partnerima uključenim u razvojni program.

Razvojni pokazatelji poseban su problem u sveobuhvatnoj analizi određenog prostora, a isto tako predstavljaju problem i kasnije u procesu procjenjivanja posljedica razvojnih mjera. Ne bi smjelo biti previše pokazatelja. Morali bismo pažljivo odabrati posebno relevantne za neko područje i za ciljeve postavljene za to područje. U svakom slučaju, oni moraju dati prosudbu situacije u raznim segmentima društvene i prirodne sredine. Obično se koriste najosnovniji, općeprihvaćeni gospodarski, društveni, prostorni i ekološki pokazatelji. Za razumijevanje specifičnosti pojedinačnih područja trebalo bi upotrijebiti složene pokazatelje (veći broj osnovnih pokazatelja i njihovu međusobnu ovisnost) te rezultate ispitivanja javnog mišljenja (ankete, intervjuje). Na taj se način dobije relevantnija evaluacija kvalitete zadovoljavanja materi-

jalnih, društvenih i duhovnih potreba ljudi i stanja prirodnog okoliša, a i planiranje budućih mjera. Kod korištenja pokazatelja važno je znati da određeni pokazatelji u raznim sredinama predstavljaju potpuno različitu kvalitetu mjerenih pojava. Odabir pokazatelja prikladnih za analizu određenog prostora i njihovo tumačenje mora se obaviti u uskoj suradnji stručnjaka iz raznih institucija, povjerenika za razvoj i lokalnih stručnjaka upoznatih sa situacijom na tom području.

Partnerstvo, odgovornost i stalan uvid povjerenika za razvoj u stanje projekta

Povjerenici za razvoj, osobito oni aktivni na lokalnoj razini, zalažu se za održiv, multidisciplinarni i aktivan pristup razvoju. Mi nastojimo pratiti globalne promjene na raznim razinama društvenog razvoja (odnos prema okolišu, prirodno i kulturno nasljeđe, značenje duhovnih dimenzija ljudskog života, turističku potražnju, ekologiju kao važan element gospodarskih ulaganja) i nastojimo ih na razuman način uzeti u obzir kada planiramo i provodimo razvojne mjere. U stvarnom životu obično nastojimo pomoći onim područjima kojima najviše treba naša pomoć. U tom procesu surađujemo s pojedincima ili društvenim skupinama koje djeluju kao protagonisti naprednog razvoja. Mi zasnivamo razvoj na unutarnjim resursima točno određene sredine i na ljudima koji žive na tom prostoru. Vanjski poticaji i mehanizmi za potporu dostupni na razini regije, države ili na međunarodnoj razini uvijek se razumno koriste kad mogu pospješiti provedbu razvojnih mjera. *Od povjerenika za razvoj na lokalnoj se razini očekuje da imaju trajan, aktivan, svjestan, stručan odnos s pojedincima i dotičnim područjem. Oni su odgovorni za svoj rad (predložena rješenja, savjetovanje, koncepciju projekata, vrednovanje situacije i posljedica raznih mjera).*

Provedba odluka

Gospođo, što ako se sve raspadne? Ako se ne uspijemo probiti s našim ulaganjem, ako ljudi ne budu mogli raditi kao što sada planiramo? Što ako se netko predomisli? Tko će biti odgovoran? Zadnji puta vrlo obrazovan gospodin rekao nam je u svom predavanju da je svatko odgovoran za vlastite odluke. Pa u redu za odluke. No sve ostalo ne ovisi samo o meni ili o nama kao društvu. Nastavit ćete nam pomagati, zar ne? Možete li vjerovati da me sad više strah toga kako će naši projekti završiti, nego kad smo ih planirali. Ovo je sad stvarno. Mi smo svi uložili prilično novca u razne analize, dokumentaciju, poslovne planove. Pa upravo to i govorim. Odvažili smo se staviti naše želje na papir, napravili smo plan kako ostvariti te ciljeve korak

po korak, pa ćemo to i učiniti. No vi ćete morati malo pripomoći. Mi ćemo trebati svog povjerenika za razvoj još dugo vremena. Znae, mi želimo neke stvari raditi na starinski način. A onda će doći inspekcije i kazne i kriteriji EU i sve ostalo... Možete li se, molim Vas, pobrinuti da nam on može i ubuduće poklanjati sat ili dva svog vremena?

Svi drugi partneri također nose teret odgovornosti, ali su povjerenici za razvoj oni koji koordiniraju, povezuju i izvršavaju stvari. Što je partnerstvo bolje usklađeno, više ljudi preuzima odgovornost za prihvaćene razvojne odluke. Lakše je provesti ispravke i izmijenjene odluke. Prema našem iskustvu, najuspješniji su oni razvojni programi u kojima je povjerenik za razvoj stalno prisutan. U tim situacijama zajednica kao cjelina brže napreduje jer je planiranje razvoja trajan proces, a provedbene aktivnosti (zajednički projekti i projekti malog poduzetništva) optimalno koriste raspoloživa sredstva. Tamo gdje nema povjerenika za razvoj koji bi koordinirao razvojne aktivnosti, lokalni vođe i lokalne akcijske skupine polako gube zalet. Energija potrebna da bi se organizirale razvojne aktivnosti, polako se smanjuje. Da bi se to izbjeglo, regija i općina moraju preuzeti svoj dio odgovornosti i osigurati nastavak stručne pomoći za razvojne procese u lokalnim područjima.

U nastavku se navodi jedan primjer iskustva u rješavanju problema razvoja lokalne zajednice. To je izvješće o rezultatima "Projekta reforme lokalne uprave" Urbanističkog zavoda koji se provodio u gradu Puli, hrvatskom gradu srednje veličine na Jadranskoj obali. Ovo je primjer uspješnog projekta razvoja lokalne zajednice i još uvijek se provodi. Ovdje je ulogu povjerenika za razvoj preuzeo vanjski (strani) akter, Urbanistički zavod. Kao drugo zanimljivo iskustvo opisuje se slučaj rumunjske regije Timis.

Primjeri najbolje prakse

Pula, Hrvatska: grad koji mijenja identitet

Danas je Pula grad koji mijenja identitet, grad koji teži tome da promiče demokratsko društvo i da donosi najvažnije odluke koje se tiču Pule na lokalnoj razini, čime se jača autonomija Pule i građanske slobode za sve njezine stanovnike.

Pula danas ima razloga za optimizam zbog vidljivih rezultata pojačane gospodarske aktivnosti: kroz neke programe davanja zajmova pokušava prenijeti ukupno vođenje poslova na poduzetnike i podržava ulaganje u proizvodnju i nove poslove. Jedna trećina tvrtki na teritoriju Istarske županije registrirana je u Puli. Pula stoji iza značajnog dijela

istarske vanjske trgovine kao grad pretežno usmjeren prema izvozu, uglavnom zahvaljujući brodogradnji.

Pula je danas dinamičan grad u pogledu razvoja, što se odražava i u njezinu proračunu. Općinska uprava Pule svojim razvojem i pristupom društvenom upravljanju pokušava uravnotežiti želje i zahtjeve građana i stvarne mogućnosti, počevši od primjene sustava modernih metoda za poboljšanje općinskog upravljanja i za stvaranje čvrste i pouzdane lokalne uprave metodama i iskustvima Projekta reforme lokalne uprave.

Vijeća gradskih četvrti - partneri u izgradnji civilnog društva

U mandatu 2001.-2005. grad Pula osigurava prostorije za vijeća gradskih četvrti: prostorne, tehničke, stručne i druge uvjete za upravne aktivnosti gradskih četvrti na općinskom teritoriju, a time se građanima omogućuje pristup internetom općinskoj upravi iz svakog vijeća gradske četvrti. Grad Pula u ovom će mandatu izborima za preostala vijeća gradskih četvrti u svim dijelovima Pule, kao partnere u razvoju lokalne uprave i izgradnji civilnog društva, uključiti sve građane u proces odlučivanja koji se tiče razvoja svakog dijela grada, nastavljajući s promjenama upravljanja i poboljšanjima kroz koja treba ostvariti učinkovitije pružanje usluga gradske uprave.

Grad Pula u suradnji s vijećima gradskih četvrti nastavit će neke gradske projekte: rekonstrukcije pročelja, neke komunalne programe i pribavljanje dokumentacije o podjeli na zone, organizaciju postojećih i novih rezidencijalnih i poslovnih zona te sekundarnih središta grada, podizanje razine urbane kulture i aktivnosti.

Najveći projekti i najveći izazovi: sustav kanalizacije i odlagalište otpada

Grad Pula pokrenuo je dva velika komunalna projekta: izgradnju kanalizacijskog sustava i rekonstrukciju odlagališta otpada Kaštijun. Iako ove godine proračun neće biti opterećen s dodatnih 2% za izgradnju kanalizacijskog sustava, sredstva prikupljena dosad, u kombinaciji s drugim sredstvima, bit će upotrijebljena za izgradnju kanalizacijskog sustava na Stoji, u što će se uložiti 4 milijuna kuna ove i oko 14 milijuna sljedeće godine.

Prema nalazima državne revizije, samovoljna uporaba sredstava za odlagalište Kaštijun bila je odgovornost prethodne uprave koja je u raz-

doblju 1997.-1999. potrošila 12,9 milijuna kuna na druge objekte umjesto na rekonstrukciju Kaštijuna. Sredstva za rekonstrukciju odlagališta Kaštijun osigurati će se, prvenstveno, kroz povrat sredstava prikupljenih dosad, što također znači provesti istragu nad odgovornima za trošenje 12,9 milijuna kuna od 1997. do 1999. U središtu grada u tijeku su izazovne zadaće zakašnjelog i već odavno potrebnog čišćenja i rekonstrukcije sustava za odvodnju oborinskih voda, zanemarivanog već 50 godina.

Općinska uprava pokušava riješiti probleme temeljne infrastrukture i prometa izgradnjom garaža za parkiranje, poboljšanjem javnog prijevoza i parkiranja, obnovom sustava javnog prijevoza kupnjom šest novih autobusa i poboljšanjem prometne signalizacije. Autobusni kolodvor preseljen je iz središta grada u Šijanu, postavljene su nove autobusne postaje urbanog stila, a na ulazu u grad izgrađena je zaobilaznica.

Grad Pula poklanja osobitu pažnju poboljšanju usluga koje pružaju komunalna poduzeća, no suočava se s nepredvidivim troškovima za infrastrukturu zbog dužeg razdoblja bez ikakvih ulaganja: gdje god se započinje neki posao, ispadne da treba potpuna rekonstrukcija postojeće infrastrukture, što usporava planiranu dinamiku posla.

Da se greške ne bi ponovile: Antikorupcijski savjet

Gradsko je poglavarstvo Pule, učeći na pogreškama iz prethodnih razdoblja i svjesno činjenice da su za uspješno suzbijanje korupcije od najveće važnosti politička volja i odlučnost kao i politička predanost i odgovornost glasačima i građanima, osnovalo svoj Antikorupcijski savjet budući da je borba protiv korupcije temeljna sastavnica procesa demokratizacije, modernizacije uprave, uspostavljanja pravednih uvjeta na tržištu te zaštite građanskih prava i sloboda. Pula je prvi hrvatski grad koji je pokrenuo program borbe protiv korupcije na lokalnoj razini, a glavne su zadaće Antikorupcijskog savjeta otkrivanje potencijalnih izvora korupcije, poduzimanje preventivnih mjera u poduzećima i educiranje zaposlenika i javnosti.

Zaštita općinskog zemljišta, urbanističkog planiranja i prostora

Pula je zauzela čvrst stav o zaštiti općinskog zemljišta na koje su od procesa privatizacije bacile oko određene privatne tvrtke. Lokalna

uprava, uprava najbliža građanima, ima pravo braniti naslijeđe građana, jer oni nemaju nikakvo drugo naslijeđe. U procesu gospodarske pretvorbe tvrtke nisu procijenile vrijednost svog zemljišta, niti su zavele tu vrijednost u svoju imovinu, pa se sada traži da to zemljište odgovarajućim promjenama zakona postane vlasništvo grada.

Usporedo s dovršetkom urbanističke dokumentacije, grad Pula sakupio je i analizirao arhivske materijale da bi vrednovao i označio važne lokalitete. Rađajući to, gradske vlasti dobivaju pomoć kroz međunarodnu suradnju sa sestrinskim gradovima, ali i vlastitim inicijativama, primjerice: osnivanjem Savjeta za zaštitu fortifikacijske arhitekture koji je popisao šezdesetak utvrda i topovskih gnijezda, kako bi ih zaštitio i stavio u neku civilnu uporabu. U suradnji s Ministarstvom obrane grad pokušava prepoznati sve lokacije koje bi mogle dalje unaprijediti razvoj grada, a nisu više važne za obranu, kako bi ih prenamijenio u turističke svrhe, nove stambene komplekse ili za tercijarni sektor.

Općinska uprava dovršila je pripreme za stvaranje baze podataka o poslovnim prostorima u vlasništvu grada i imovine u vlasništvu države te ažuriranim evidencijama o vlasništvu komunalnih poduzeća. Poboľšanjem regulacije i kriterija za povrat sredstava uloženih u općinske prostore Pula je pokušala naći sretnije rješenje odnosa između najmodavaca prostora i najmoprimaca.

Predškolski odgoj, školstvo, sport, zdravlje, socijalna skrb i kultura

Gotovo jedna četvrtina proračuna izdvaja se za predškolski odgoj, školstvo, sport, zdravlje i socijalnu skrb. Poboľšanja u kvaliteti školstva u Puli postignuta su raznim programima pod zajedničkim nazivom "kvalitetna škola": individualiziranim pristupom, radom s nadarenom djecom, učenjem stranog jezika od najranije dobi, dodatnim osposobljavanjem stručnog osoblja u obrazovnim ustanovama, prevencijom ovisnosti o drogama kroz nastavni program i izvannastavne aktivnosti.

Tijekom 2002. poboľšano je upravljanje opremom osnovnih škola ulaganjem u kapitalne objekte i održavanjem. Program stipendija koje neprofitne organizacije dodjeljuju građanima ostvaren je dodjelom 115 studentskih stipendija i subvencija neprofitnim organizacijama.

Iznos od 9,24 milijuna kuna iz proračuna dodijeljen je sportu, uključujući sportski rekreacijski program "Sport za sve". Da bi se učinkovitije

upravljalo raspoloživim sportskim objektima, u Puli je osnovana javna ustanova za sport.

Bazen je na Pragrاندama u izgradnji (čemu je prethodio natječaj za projekt cijeloga kompleksa), a u tijeku je i rekonstrukcija "Doma mladosti" i sportske dvorane u osnovnoj školi u Stoji, objekata u kojima se odigrava iznimno važan međunarodni sportski događaj: Europsko prvenstvo u boksu za seniore 2004. To je velika odgovornost, no i izvrsna prilika za sportsku, kulturnu i gospodarsku promociju grada Pule, Istre i Hrvatske.

Pula ima jak program socijalne skrbi koji pruža pomoć u zadovoljavanju osnovnih potreba osiromašenih, invalida i ostalih potrebitih osoba: 16 invalidskih udruga, korisnika Pulinog programa socijalne skrbi, brine za 4260 siromašnih osoba.

Značajna sredstva prelila su se u Filozofski fakultet i izgradnju Fakulteta za ekonomiju i turizam. Ove godine bit će dovršen još jedan veliki obrazovni i kulturni objekt: Gradska knjižnica.

Različita kulturna zbivanja, poput prenamjene bivše vojarnе "Karlo Rojc" u multikulturalni studentski centar s obiljem aktivnosti, postavili su Pulu na kulturnu kartu, što se pozitivno odrazilo na razvoj Pule. Ubrzo će u sklopu budućeg centra biti aktivno osamdesetak gradskih udruga; u narednoj fazi, otvorit će se studentska menza i izgraditi hostel.

Promicanje i zaštita ljudskih prava i prava manjina te izgradnja civilnog društva dio su strateškog pristupa razvoju Pule u kojemu su prihvaćena i primijenjena najnovija međunarodna zakonska, ustavna i legislativna rješenja na području zaštite jednakosti i identiteta svih manjina koje žive u Puli.

Građani stvaraju urbani identitet -permanentno obrazovanje uprave

Uključivanjem građana Pule u zajedničko ostvarivanje projekata oni stvaraju grad i njegov urbani identitet, oblikuju sadašnjost i budućnost zajedno s upravom na temelju dijaloga, tolerancije i suradnje. Smatra se da je permanentno obrazovanje gradskih zaposlenika sada nužno zbog brzih promjena tehnologija, uključujući menadžerskih.

Stoga se od zaposlenika gradske uprave traži sljedeće: prvo, da utvrde ljudske resurse u upravi da bi ih mogli poboljšavati. Više od 50% Pu-

linih službenika u upravi osposobljeno je da se na poslu služi informatičkim tehnologijama. Osim toga gradski statut traži da korištenjem informatičkih tehnologija aktivnosti uprave budu transparentne. Gradska uprava Pule puno ulaže u obrazovanje državnih službenika uvjereni da razvoj Pule ovisi o kreativnom, učinkovitom i neprestanom usvajanju, širenju i korištenju znanja, te brzo prihvaća ponude konzultantskih usluga svjesna činjenice da konzultanti angažirani izvan kuće u upravu unose dinamiku i obogaćuju je novim znanjem, vještinama i rješenjima, osobito u hitnim situacijama.

Stoga za upravu grada Pule ostaju sljedeći prioriteti:

- obrazovanje svoje vlastite uprave i uprave u poduzetništvu
- ulaganje u gradnju i razvoj infrastrukture
- razvoj interaktivnog odnosa s građanima - potrošačima i kupcima
- strateško pozicioniranje razvoja, pomoć razvojnim projektima da prerastu slabe tehnologije
- otvorenost ulaganjima u nerazvijena područja
- brže usvajanje drugih rješenja i
- potpora visokoj produktivnosti i inovacijama (i unutar gradske uprave).

Povjerenici za lokalni razvoj: slučaj okruga Timis, Rumunjska

Lokalne uprave zainteresirane su za povećanje svog kapaciteta djelovanja i ispunjavanje očekivanja zajednice u kojoj djeluju. U malim općinama, kapacitet djelovanja i uspješnosti otežava nedostatak dovoljno partnera, osoblja i financijskih sredstava za razvijanje projekata. Jedan je od uspješnih modela razvijenih u zemljama Europske unije „povjerenik za lokalni razvoj“ (ili facilitator - vidi www.caledonia.org.uk/communit.htm). Rumunjska je nedavno usvojila taj model s nadom da će pomoći ruralnim zajednicama i malim gradovima da privuku nacionalne i međunarodne projekte relevantne za njihov razvoj. Od goleme pomoći bila je ekspertiza što ju je osigurala Agencija za gospodarski razvoj njemačke pokrajine Sjeverne Rajne Vestfalije da bi se razvio Rumunjskoj prilagođen koncept „povjerenika za lokalni razvoj“ sa sljedećim zadacima:

- strateški razvoj

- upravljanje projektima
- razvoj zajednice
- prikupljanje sredstava za projekte relevantne za zajednicu
- marketing i promocija općine
- osiguravanje međuinstitucionalne lokalne i međunarodne suradnje
- druge zadaće proizašle iz novoprepoznatih potreba zajednice.

Dosad su lokalne uprave u malim gradovima i ruralnim sredinama u okrugu Timis zaposlile samo 24 povjerenika za lokalni razvoj, no slični projekti razvili su se i u drugim okruzima, primjerice Cluju i Bistriti Nasaudu. (Važno je reći da su neki od rumunjskih povjerenika za lokalni razvoj već razmjenjivali iskustva sa povjerenicima iz okruga Bekes u Mađarskoj i iz regije Saratov u Rusiji). Velikom pomoći pokazao se i program PHARE budući da je Europska unija preko PHARE RO 0104.03/2.2 financirala projekt "Povjerenik za lokalni razvoj - akter za poticanje lokalnog razvoja" u odjeljku "Razvoj nevladinih organi-zacija». Nakon četiri godine rada povjerenici za lokalni razvoj u okru-gu Timis uspjeli su osigurati financiranje 35 projekata:

- za projekte infrastrukture - 2.872.603 eura
- za socijalne usluge - 512.586 eura
- za okoliš - 432 eura
- za kulturne projekte - 1.150 eura
- za modernizaciju javne uprave - 84.141 eura.

Ostale aktivnosti: sudjelovanje na nacionalnim, odnosno, regionalnim natjecajima za projekte, stvaranje 4 udruge zajednica, razvoj strategija za 15 općina. (Vidi također: www.adetim.ro Nažalost, verzija na engleskom jeziku ne sadrži opise projekata).

Samo u jednom malom gradu, primjerice, Jimboliji, najzapadnijem gradu Rumunjske smještenom u blizini rumunjsko-mađarske granice, povjerenik za lokalni razvoj koji radi od siječnja 2000. uspio je provesti sljedeće projekte:

- *ROMA Access - korak naprijed za unapređenje društvenog statusa Roma u Jimboliji*, koji financira projekt PHARE s 16.500 eura (a sastoji se od

programa osposobljavanja ponuđenog ljudima romske narodnosti kako bi mogli pristupiti tržištu rada)

- Stvaranje *Mikroregionalne udruge Banat Ripensia za razvoj općina*
- *Savjetovališta za građane* - projekt financiran s 19.550 eura
- *Razvojne strategije Jimbolije - instrument za dijalog u lokalnim partnerstvima itd.* (vidi www.jimbolia.ro. Projekti nisu dostupni na engleskom jeziku, no načelnik je na raspolaganju za daljnje upite).

Slična europska iskustva mogu se proučiti na sljedećim mjestima:

www.observaonline.net/html/inglese/ingl.htm - Italija

www.lefs-leonardo.org/project/lefsen.htm - Španjolska, ali uz partnere u Velikoj Britaniji, Grčkoj, Poljskoj, Italiji i Španjolskoj za stvaranje mreže povjerenika za lokalni razvoj.

www.cal.ngo.pl - Poljska

www.uwex.edu/ces/cty/monroe/cnred/documents - SAD, za Agente za razvoj resursa zajednice

casnws.scw.vu.nl/publicaties/venema-councillor.html - Senegal, za ruralne savjetnike koji bi djelovali na sličan način kao povjerenici za lokalni razvoj.

Zlata Ploštajner i Ivona Mendeš

Građanska participacija

U tranzicijskim zemljama demokratsko je iskustvo relativno kratkog vijeka, neujednačeno i vrlo često frustrirajuće. Za daljnji razvoj demokracije u tim zemljama potrebna je “dvostuka demokratizacija”, demokratizacija države i civilnog društva, jer oni jedno drugo održavaju, omogućuju, ali i ograničavaju.

Suočene s potpuno novim izazovima u globaliziranom svijetu, vlasti na svim razinama sve više shvaćaju da neće moći provoditi i djelotvorno primjenjivati svoje javne politike, bez obzira na to koliko su dobre, ako ih njihovi građani ne razumiju i ne podržavaju. Stoga se okreću novim ili poboljšanim modelima i pristupima za bolje informiranje i uključivanje građana u proces kreiranja politika.

Mjesto na kojem ti procesi započinju lokalna je zajednica. Lokalne vlasti u tranzicijskim zemljama suočene su s problemima kao što su decentralizacija, fragmentacija, nerazvijeni mehanizmi sudjelovanja javnosti, nedostatak visokoobrazovanih profesionalaca te mnogi drugi problemi. Međutim, u današnjem izuzetno složenom svijetu, samo na ovoj najnižoj razini demokracije i autonomije može se održati izravan dijalog među građanima, njihovim interesnim skupinama i politički izabranim odlučiteljima. Djelotvorna lokalna demokracija stoga je životno važna za više razine demokracije. Svaki građanin treba imati priliku da u lokalnoj jedinici bude aktivan građanin i stječe potrebno iskustvo za participaciju na višim razinama te razvija demokratsku političku kulturu.

U tom bismo procesu, međutim, trebali biti svjesni da je ponekad nemoguće postići kompromis ili konsenzus zbog toga što se spremnost onih koji sudjeluju, njihova otvorenost stajalištima drugih, jako razlikuju. No javni je dijalog, također, škola demokracije gdje građani kroz praktičan rad uče igrati svoje uloge kao građani.

Važnost motivacije i poticanja na participaciju

Tranzicijski period u zemljama Srednje i Istočne Europe donio je ozbiljne probleme mnogim zajednicama i njihovim građanima. Mnoge su lokalne tvrtke otišle u stečaj, pa nema dovoljno poslova, komunalnoj infrastrukturi potrebna su poboljšanja, pružanje javnih usluga sve je manje kvalitetno, ekološki problemi sve su prisutniji, ljudi su nezadovoljni kvalitetom svog života, potrebni su im poslovi, bolji izgledi za njihovu djecu itd. Nakon promjene političkog i gospodarskog sustava, njihova su očekivanja bila visoka, ali nisu se ostvarila. Postupno su izgubili

entuzijazam i interes za poslove zajednice te se sad, uglavnom, orijentiraju na vlastito blagostanje i bore za dostojanstven život. Političari koji naveliko obećavaju prije izbora, razočaravaju ih. Govore o demokraciji, pravima i blagostanju građana, no kad građanin dođe u gradsko poglavarstvo sa svojim problemom, ponekad ne dobije nikakvu pomoć. Sa gledišta građanina, političari često još više kompliciraju situaciju. Tamo gdje političari ili poduzetnici imaju pristup financijskim, političkim, pravnim, institucionalnim ili medijskim sredstvima, građani nemaju. Što onda mogu učiniti? Mnogi, koji su počeli osjećati apatiju, ovisnost, beznađe ili bespomoćnost, rekli bi: "Ništa", udaljili se od političara i službenika vlasti, ne vjerujući da je političarima doista stalo do njih i njihovih potreba. Zbog obilježja prethodnog političkog režima, građanima nedostaje i iskustvo aktivnog građanstva u demokraciji.

Praktična osnova za participaciju građana u regionalnoj samoupravi u Istarskoj županiji

Županijsko poglavarstvo Istarske županije usvojilo je 1997. zaključak o Oblicima participacije građana u aktivnostima lokalne zajednice, preporučivši taj dokument svim općinama i gradovima u županiji. U uvodnom tekstu »Oblici participacije građana u aktivnostima lokalne zajednice« piše da je participacija građana poželjna vrijednost te da je nužno uspostaviti različite oblike participacije građana u aktivnostima lokalne zajednice, uključujući: građanske inicijative, osobito peticije (za koje vjeruju da postoji pravna praznina u Istarskoj županiji) referendum, informiranje o aktivnostima u lokalnim medijima, centre za građanske upite (u obliku agencije unutar predstavničkih tijela lokalnih vlasti, koje bi nudile pravne savjete i informirale građane o odlukama tijela), nadgledanje i sudjelovanje u radu predstavničkih tijela i tome slično.

Kako bi se građane motiviralo za participaciju, moraju imati osjećaj da se njihov glas broji, da mogu utjecati na situaciju i na tijek događaja. Mora im se pružiti prilika da slobodno govore o svemu što ih tišti. Njihovim se mišljenjima mora dati pozornost kakvu zaslužuju. Postoje različiti oblici participacije građana, uključujući glasovanje, referendum, općinska vijeća ili vijeća mjesne zajednice, javne prezentacije, javne izložbe i javne rasprave. Ove bi se oblike participacije moglo nazvati tradicionalnim metodama. Međutim, zbog izmijenjenih okolnosti, ti oblici participacije često nisu dovoljni. Zato što nude ograničene mogućnosti za izražavanje interesa i mišljenja građana, mora ih se nadopuniti novim oblicima, koji su evoluirali kroz posljednje desetljeće.

Nekoliko novih oblika participacije građana uključuju:

1. Samoorganiziranje građana (žene koje su preživjele rak dojke, ekološki svjesni građani i tome slično) kako bi lobirali i utjecali na javne politike. Taj način participacije građana u lokalnoj vlasti ima vlastitu legitimnost i za posljedicu može imati otpočinjanje promjena u lokalnim aktivnostima. Primjerice, javne demonstracije mogu biti organizirane na inicijativu građana, na poziv jedne ili više političkih stranaka, sindikata te drugih aktera iz javne političke sfere. Također, neformalna komunikacija i interakcija s predstavnicima lokalnih vlasti, na čijoj osnovi vlasti mijenjaju svoje odluke, događa se svakodnevno na različitim mjestima (na ulicama, tržnicama, u kafićima, restoranima, susjedstvima...).

Demonstracije

Javne demonstracije prilično su česte u Istarskoj županiji, naročito one manjeg opsega, a na tim se demonstracijama izražavaju različiti javni zahtjevi koji, iako nisu pravno obvezujući, mogu potaknuti neke promjene u radu lokalne uprave.

2. Stvaranje različitih saveza građana koji iniciraju, predlažu ili komentiraju neki lokalni zakonodavni akt. To je važno zato što ono što mnoga lokalna vijeća i poglavarstva smatraju prioritetima, mogu biti samo od marginalne važnosti građanima, a javnost je zainteresirana za različita pitanja koje uprava jednostavno nije uzela u obzir.

Širenje opsega participacije u Rumunjskoj

Zakon o javnoj upravi, koji se počeo u potpunosti primjenjivati nakon lokalnih izbora u Rumunjskoj 2004., proširio je opseg djelovanja lokalnih vlasti te naveo različite mogućnosti građana za sudjelovanje u lokalnoj upravi i upravljanju. Do donošenja tog zakona jedini poznati tip građanske participacije bio je referendum, za kojeg je dokazano da ima ograničen učinak zbog troška, pomanjkanja dijaloga i poteškoća vezanih uz njegovo organiziranje. Mogućnost da budu prisutni na sastancima lokalnih vijeća dalo je građanima samo ulogu gledatelja, s druge strane. Novi je zakon omogućio građanima da organiziraju *savjetodavna tijela* i tako postanu partneri lokalnim vlastima. To je dalo priliku nevladinim organizacijama da izvrše pritisak na upravu te na neočekivan način povećalo moć građana.

3. Internet je postao oruđe za komunikaciju između građana i različitih razina vlasti ili služi kao mjesto na kojem se građani susreću da bi raspravljali o različitim pitanjima. Odnos između vlasti i građana postaje sve složeniji i raznovrsniji. Razvoj informatičke tehnologije mijenja kontekst upravljanja. Nove komunikacijske tehnologije omogućuju građanima da nadiđu prepreke fizičke udaljenosti i da se brže i djelotvornije organiziraju. Taj sve veći pristup informacijama ima "demokratizirajući učinak": politizira građane i često ih mobilizira na djelovanje.
4. Kako bi sudjelovali u razvoju svojih zajednica, građani i druge zainteresirane strane stvaraju javne prostore kako bi raspravljali o zajedničkim projektima (od inicijativa do primjene). Ovaj posljednji oblik participacije građana bit će u žarištu ovog teksta zato što izražava vlastitu motivaciju građana i omogućuje dijalog s brojnim stranama u zajednici.

Lokalni političari i službenici moraju podupirati građansku participaciju

Kad se lokalne vlasti bore da poboljšaju situaciju, osiguraju gospodarski razvoj, poboljšaju lokalnu komunalnu infrastrukturu i pružanje javnih usluga, često je nužno zaposliti stručnjake koji će pomoći lokalnim vlastima u pripremi programa. No kada takvi stručnjaci predlože provođenje istraživanja o potrebama i mišljenjima lokalnog stanovništva te organiziranje radionica u selima i gradovima kako bi se raspravilo o problemima i o tome što treba raditi s lokalnim stanovništvom, lokalna uprava često sumnja u korisnost takvih prijedloga. To oduzima previše vremena, podrazumijeva dodatne troškove, a većina ljudi nema ništa vrijedno za reći jer im nedostaje kompetentnost.

Stručnjaci pomažu participaciju u Kranjskoj Gori

Nakon uspostave općine Kranjska Gora u Sloveniji (1990-ih), njena je vlast odlučila posebno se potruditi kako bi potaknula razvoj onih lokalnih zajednica koje su zaostajale i koje nisu pokazivale nikakvu inicijativu. Općina je odabrala tim stručnjaka kako bi pomogla lokalnim zajednicama u pripremi vlastitih razvojnih planova i projekata. Tim je prišao svom radu s premisom kako građani imaju pravo i odgovornost da budu obaviješteni o razvojnim problemima koji se tiču njihove zajednice i da ih imaju pravo komentirati.

Predstojnik odjela za razvoj u jednom gradu gdje su predložene takve aktivnosti otvoreno je rekao: "To je bacanje vremena i resursa. Ljudi samo kompliciraju stvari, ne razumiju, sebični su, svađaju se jedni s drugima, samo kritiziraju ono što radimo ... bolje je da to napravimo sami, to je učinkovitije." Lokalna uprava u tom gradu bila je više naklonjena formiranju radnih skupina u koje su imenovani lokalni političari, upravljači, predstavnici različitih interesa i neki lokalni stručnjaci. Unutar tih radnih skupina rasparavljalo se o različitim temama kako bi stručna skupina dobila bolje informacije o lokalnoj situaciji, a elaboracija programa bila je njihov posao. Stručni je tim bio zadužen za pripremu plana zato što je imao reputaciju stručnosti na tom području. Kad je tim pripremio plan, javno su ga predstavili i to je bilo to.

No kako bi se potaknula stvarna participacija, lokalne vlasti i uprava moraju i razumjeti njenu važnost, pa je korisno organizirati radionice za njih o lokalnom razvoju i građanskoj participaciji. Takve radionice mogu predstaviti neke primjere dobre prakse, pokazujući kako je aktivno sudjelovanje građana nužan preduvjet za stvaranje visokokvalitetnog plana i njegovu uspješnu provedbu. Iako je moguće pripremiti vrlo lijep plan bez kontaktiranja stanovništva, takav će plan imati ogromne probleme s primjenom. Građani će o njemu biti slabo obaviješteni; morat će ih se siliti da poštuju odluke koje prilično često opstruiraju, što sve čini primjenu i provedbu teškima, ako ne i nemogućima. Mogao bi se pripremiti vrlo obuhvatan program, ali će biti malo ljudi koji ga mogu provesti. Gradsko poglavarstvo to ne može učiniti samo. Što se može napraviti? Treba uključiti ljude, činiti stvari za njih s njima, a ne bez njih.

Shvaćati građane ozbiljno

U Kranjskoj Gori gradonačelnik i vrh uprave složili su se da se projekt može provesti u skladu s metodom tima te da će i oni u njemu aktivno sudjelovati.

Otvaranje lokalne uprave građanima

Bez obzira na funkciju ili pripadnost organizacijskoj jedinici, svi zaposlenici Istarske županije obvezni su:

- uvijek i u svakoj prilici saslušati građane
- biti ljubazni i učinkoviti u primanju ili izvještavanju o inicijativama, prijedlozima, pritužbama, prigovorima, upitima, porukama ili drugim podnescima građana

- zabilježiti svaki prijedlog građana povezan s radom tijela Istarske županije
- biti naročito pažljivi u komunikaciji s osobama s posebnim potrebama.

Uspjeh komunikacije s građanima evaluira se ispitivanjem javnog mnijenja, analizom tiska i pritužbi koje su podnijeli građani. U drugim izvještajima o njihovom radu (to su obično godišnji programi i izvještaji te tzv. programi i izvještaji o četverogodišnjem mandatu), razni odjeli Istarske županije dokazuju svoju odgovornost prema vlastitom radu te odgovornost prema građanima u županiji. U kreiranju praktičnih okvira za participaciju građana u lokalnoj vlasti, Istra je učinila velike korake naprijed. No to je samo dio misije koju je županija, koja će usvojiti sustav upravljanja u skladu sa zahtjevima vrijedećih međunarodnih normi ISO 9002: 2000 i ISO 14001: 1996, opisala kao "nastojanje da se nadiđu zahtjevi uspostavljeni pravilima i razviju vlastiti standardi dobre prakse.

Stoga će se radionice koje će stručnjaci organizirati za lokalno stanovništvo fokusirati na njihove stvarne životne probleme i tražiti moguća rješenja, identificirajući mogućnosti za djelovanje građana. One će služiti i za motiviranje jer će ljudi postati svjesni da mogu mnogo toga sami napraviti ako se udruže i djeluju zajedno.

Isto tako, ako lokalna uprava, uredi za razvoj na nacionalnoj razini ili tome slična tijela žele poticati sudjelovanje i uključiti građane u projekte koji se tiču njihova blagostanja, dobar način da ih se motivira jest pokucati na njihova vrata i osobno razgovarati s njima. Nužno je u tim razgovorima objasniti kakvi će biti rezultati predloženih projekata, zašto je njihova uključenost važna te kako svojim angažmanom mogu utjecati na ishod. Ljude privlače aktivnosti od javnog interesa koji proizvode opipljive rezultate u razumnom vremenskom razdoblju, te sudjeluju kad njihova participacija ima učinka.

Stručnjaci trebaju poticati građansku participaciju

Vrlo često se javljaju problemi vezani i uz stručnjake koji sudjeluju u procesu odlučivanja kao eksperti, jer ponekad oni ne žele ili ne mogu argumentirano raspravljati s laicima. To nije samo problem jezika i kompliciranih argumenata; to je, također, nespremnost da se drugi oblici znanja prihvate kao legitimni. Stručnjaci ponekad nisu svjesni svoje šire

društvene odgovornosti i ne razumiju da procesi odlučivanja također moraju odražavati i interese drugih ljudi na koje utječu vrijednosni izbori koji se ne mogu zasnivati samo na znanstvenim dokazima.

Iako se i u teoriji i u praksi priznaje da javnost mora biti više uključena u javne odluke, mnogi su profesionalci i stručnjaci koji se bave javnim pitanjima, u najboljem slučaju, podvojeni kad je riječ o uključenosti javnosti ili, u najgorem slučaju, misle da je ona problematična zbog toga što se složeni moderni problemi ne mogu riješiti zdravim razumom i domišljatošću. Kao rezultat toga, mnogi ne traže aktivno uključivanje javnosti. Oni vjeruju da bi jedina osnova za donošenje odluka trebali biti znanstveni pokazatelji. Iako je to do određene mjere istina za neka pitanja, mnoga od njih ne mogu se riješiti znanstvenim uvidima, nego sve više zahtijevaju upravo netehničke, etičke i političke odluke. Građanima vjerojatno nedostaje tehničko znanje, ali oni posjeduju određeno znanje o svojoj zajednici i lokalnom prostoru, koje može biti vrlo vrijedno, te kao građani imaju pravo sudjelovati u etičkim i političkim odlukama. No iako su građani zainteresirani za pitanja s kojima se suočavaju njihove zajednice, često su "potisnuti" iz javnog procesa, jer lokalni politički i upravni sustavi, za koje se pretpostavlja da su zasnovani na stručnosti i profesionalizmu, ostavljaju malo prostora za participativan proces.

Stvarno sudjelovanje građana u procesu odlučivanja zahtijeva širi pojam znanja. Ono ne uključuje samo znanstvenu ekspertizu, nego se vrednuje i intuitivno, skriveno znanje građana. To je praktična vrsta znanja koja proizlazi iz učenja kroz rad, učenja kroz eksperimentiranje, kroz potporu stalnoj inovaciji i prilagodbi. I stručno i laičko znanje imaju legitimno mjesto unutar procesa odlučivanja.

Iznimno je važno za građansku participaciju otvorenost stručnjaka prema građanima i njihovo prihvaćanje kao partnera na područjima od javnog interesa. Štoviše, stručnjaci mogu potaknuti javnu participaciju zato što mogu uvjeriti lokalne vlasti kako je ona vrijedna truda i istovremeno im pokazati pozitivne praktične rezultate projekata koje provode.

Građani sudjeluju kad osjećaju da njihova participacija ima učinka

Sudjelovanje kroz istraživanje javnog mnijenja

U Kranjskoj je Gori skupina je stručnjaka uvjerala lokalne vlastodršce kako je visoka razina uključivanja građana ključna i vrijedna svog troška u novcu i vremenu. Skupina je pripremila upitnik i poslala ga svakom kućanstvu. U kućanstva koja su činile dvije ili tri generacije

poslali su dodatne upitnike te su člana svake generacije zamolili da posebno odgovori na pitanja. U pismu poslanom kako bi pružilo informacije o projektu također su obaviješteni da će članovi stručne skupine skupljati upitnike određenog dana (u nedjelju) kad će većina stanara biti kod kuće. stručnjaci su se odlučili na osobno skupljanje upitnika kako bi uspostavili bliskije kontakte sa članovima zajednice i iskoristili priliku za raspravu o projektu te odgovorili na sva pitanja ili brige koje će ispitanici vjerojatno imati. Taj je pristup bio nužan zato što su na samom početku stručnjaci prepoznali visok stupanj apatije među građanima te su ih željeli animirati i nagovoriti da se uključe.

Na osnovi prijedloga iz zajednice, izraženih interesa članova zajednice i prijedloga skupine stručnjaka osnovane su radne skupine za različita interesna područja. Stručnjaci su se pobrinuli za strukturirani, facilitirani i inkluzivan postupak odlučivanja koji je potaknuo sudionike da uzmu u obzir stajališta drugih bez sukobljavanja te da postignu kompromis ili konsenzus o pitanjima o kojima se odlučivalo. Na taj su način članovi naučili i određena pravila te razvili vještine sudjelovanja u javnom postupku odlučivanja. Naučili su prihvatiti razlike u mišljenjima i interesima kao legitimne te kao osnovu za daljnju raspravu koja ih može približiti jedne drugima.

Članovi skupine stručnjaka skupili su dodatne podatke od građana i drugih zainteresiranih strana (tvrtki, nevladinih organizacija, klubova itd.) kako bi odredili glavna pitanja i oblikovali prijedloge o tome kako se djelotvorno njima pozabaviti. Stručnjaci su intervjuirali dužnosnike u zajednici te druge zainteresirane strane kako bi im dali priliku da izraze svoje stavove. Posebni su sastanci organizirani za različite skupine (poslovne, nevladine i druge asocijacije) kako bi ih aktivno uključili.

Svi su sastanci bili otvoreni za javnost, pa je svaki građanin mogao sudjelovati iako nije bio pozvan. Redovite su se informacije objavljivale i dostavljale svakom kućanstvu, tako da su građani mogli nadzirati napredak.

Predstavnici općine i nekih državnih ureda pozvani su da nazoče određenim sastancima kako bi se u projektu mogla uzeti u obzir

općinska i državna mišljenja i gledišta. Također, na taj su se način pojavili novi komunikacijski kanali koji mogu biti od koristi u provedbi lokalnog programa te su istovremeno dužnosnicima dali priliku za raspravu s građanima i ostalim zainteresiranim stranama o praktičnim posljedicama svojih politika i o regulativnim aktivnostima.

Strukture i procesi odlučivanja moraju biti otvoreni za participaciju

Lokalne vlasti moraju naći načina da uključe svoje građane u rasprave o javnim pitanjima. Participacija u javnim raspravama i drugim javnim akcijama trebala bi biti pozitivno iskustvo za građane, otvarajući mogućnosti za aktivno građanstvo te za zajedničko učenje kroz raspravu, pridonoseći time ostvarenju demokratskih načela i u praksi. Participacija građana ne bi trebala biti prepreka za djelovanje lokalne vlasti; ona mora biti integralni dio tog djelovanja zato što je njezin osnovni zadatak jačanje demokratskih institucija u društvu. Istovremeno, ona povećava društveni kapital u lokalnoj zajednici te spremnost njenih članova da djeluju zajedno za opće dobro.

Javne rasprave u Crikvenici

Omogućavanje građanima da daju prijedloge o odlukama koje imaju posebno značenje za njihov svakodnevni život osnovni je razlog zašto su vlasti grada Crikvenice na hrvatskoj obali odlučile uključiti svoje građane u postupak usvajanja lokalnog gradskog proračuna. Vjerovali su da su najučinkovitije metode uključivanja građana u postupak usvajanja lokalnog gradskog proračuna organiziranje javnih rasprava, provedba istraživanja, organizacija tematskih rasprava te organiziranje rasprava po odborima. Međutim, uzimajući u obzir veličinu i druga obilježja, odlučili su se za javne rasprave kao najučinkovitiju metodu uključivanja građana u postupak usvajanja lokalnog gradskog proračuna.

Korisne strane javne rasprave, kao metode uključivanja građana u postupak usvajanja lokalnog proračuna, višestruke su jer ona poboljšava proces odlučivanja, omogućuje prikupljanje informacija o različitim pitanjima i problemima te potiče spremnost građana na prihvaćanje određene odluke, poboljšava razumijevanje između predstavnika lokalne vlasti i građana, stvara nov imidž lokalne vlasti kao otvorene i pristupačne, pomaže predstavnicima lokalne vlasti

da uspostave proračunske prioritete. Konačno, cilj je javne rasprave dobivanje javne potpore za strateške proračunske ciljeve i na taj način lakše usvajanje proračuna.

Grad Crikvenica organizirao je te rasprave o lokalnom proračunu dva puta: prvi put u prosincu 2001. kad je predstavljen Prijedlog proračuna grada Crikvenice za 2002., i drugi put u prosincu 2002. kad je predstavljen Nacrt prijedloga proračuna grada Crikvenice za 2003. Uključivanje građana u proračunski proces opravdalo je očekivanja gradskih tijela Crikvenice i dobilo potporu građana. Ciljevi postavljeni pri organiziranju javnih rasprava skoro su u potpunosti ostvareni te je odgovor građana iz gotovo svih dobnih i interesnih skupina bio zadovoljavajući, uzimajući u obzir činjenicu da ova metoda predstavlja inovaciju u komunikaciji između predstavnika lokalnih vlasti i javnosti.

Savjetodavna vijeća u Rumunjskoj

Kako bi se zadovoljili interesi javnosti i ispunili europski kriteriji vezani uz odgovornost, Rumunjska je proširila mogućnosti uključivanja građana u proces odlučivanja na samome njegovu početku. Gradsko ili općinsko vijeće može, prema zakonu, "odlučiti o udruživanju s rumunjskim ili stranim pravnim osobama, nevladinim organizacijama ili drugim socijalnim partnerima kako bi financiralo ili organiziralo aktivnosti, usluge ili projekte od lokalnog javnog interesa". Prijelomni trenutak dogodio se u gradskom vijeću Temisvara kad je odlučilo za partnere uzeti Neposredna savjetodavna vijeća koja čine građani iz temisvarskih gradskih četvrti. Od trinaest predloženih savjetodavnih vijeća osnovano je osam. Najmanje sedam građana iz iste četvrti, starijih od 18 godina, moraju obavijestiti gradsko poglavarstvo o svojoj namjeri da osnuju Savjetodavno vijeće i moraju ga registrirati pri gradskom vijeću. Njihov je rad volonterski (neplaćen), a sastanci su vijeća javni. Njihove prijedloge analiziraju, razvijaju i dalje predlažu specijalizirani odbori gradskog vijeća.

Postoje različiti oblici participacije javnosti: od razmjene informacija, preko savjetovanja, do aktivnijih oblika sudjelovanja, kao što su partnerstva, koja uključuju jači utjecaj građana na javne politike i usluge, što bi trebao biti glavni cilj. Tamo gdje se participacija koristi samo kao

legitimiranje već usvojenih odluka i nije namijenjena aktivnoj suradnji u odlučivanju, suradnja se događa na nadziran, vođen i, u mnogim prilikama, manipulativan način. To se, u većini slučajeva, postiže donošenjem važnih odluka "iza zatvorenih vrata" ili savjetovanjem s odabranim stručnjacima, a da se pritom konačni prijedlog podastire javnosti samo kao informacija, o kojoj se može razgovarati, ali ne i promijeniti ju. Ako nema otvorenosti i spremnosti političara i službenika da poštuju doprinos svih sudionika u raspravi, javna rasprava služi samo kao paravan i oruđe legitimiranja već prihvaćenih ciljeva pa građani ne smatraju da je njihovo sudjelovanje toga vrijedno.

Djelotvorno uključivanje građana ključno je za dobre javne politike i dobro upravljanje. Izabrani dužnosnici, službenici i građani, svi igraju važne uloge u upravljanju lokalnom zajednicom. Stoga je ključno da lokalna vlast kontinuirano promiče odgovarajuću uključenost građana. Za provedbu te obveze moglo bi pomoći prihvaćanje nekih načela kojima bi se vodili izabrani dužnosnici i javni službenici:

- Vrednovanje aktivnog uključivanja građana kao ključnog za budućnost lokalne zajednice.
- Oblikovanje procesa kreiranja politike kako bi se stvorio prostor za različite oblike participacije građana, pojedinaca i raznih organizacija građana.
- Pružanje prikladne financijske i kadrovske potpore participaciji građana.
- Organiziranje aktivnosti za uključenje kako bi se najbolje iskoristilo vrijeme i trud građana.
- Pružanje prilike građanima da se uključe u proces razvoja politike, planiranja i razvoja projekta od samog početka.
- Pružanje razumljivih, pravodobnih i široko dostupnih informacija.
- Poštivanje i uzimanje u obzir uloga svih građana i pravovremeno odgovaranje na njihova gledišta i uvide.
- Provođenje postupaka donošenja odluka u skladu s demokratskim načelima kako bi građani sudjelovali kao jednaki te bili spremni saslušati argumente i uzeti ih u obzir pri oblikovanju i donošenju odluka.
- Poticanje prilika koje odražavaju i javno izražavaju bogatu različitost lokalne zajednice.
- Podupiranje i održavanje stalnog stvaranja mreža građana, lokalnih vlasti, dužnosnika i osoblja lokalnih vlasti.

- Pružanje obuke dužnosnicima i stručnom osoblju lokalnih vlasti na području participacije građana kako bi se razvila participativna organizacijska kultura i pojedinačan stav koji podupire sudjelovanje građana.
- Koordiniranje aktivnosti koje povezuju više resora i različite jurisdikcije tako da pružaju potporu participaciji građana i čine je djelotvornijom i smislenijom.
- Redovito ocjenjivanje djelotvornosti uključivanja građana u potrazi za mogućim poboljšanjima.
- Osiguranje publiciteta za uspješnu građansku participaciju jer će to motivirati druge da slijede njihov primjer.
- Stalno traženje i poticanje novih oblika participacije građana.

Participacija daje vidljive rezultate

Radne skupine građana

Radne skupine bile su jako aktivne u Kranjskoj Gori. Uz stručni tim, redovito su se sastajale i pažljivo elaborirale svoje prijedloge za djelovanje. Na osnovi rezultata radnih skupina tim je pripremio nacrt razvojnog plana. Sastanci su organizirani kako bi se s građanima i ostalim zainteresiranim stranama raspravljalo o njemu te osiguralo da prijedlozi tima korektno odražavaju gledišta i prioritete građana i ostalih zainteresiranih. U stvari, u ovoj fazi procesa, građani i ostali zainteresirani bili su na sastanku zajedno s profesionalcima i ekspertima. To je omogućilo da se otkriju i razjasne područja na kojima postoji neslaganje i ona oko kojih se svi slažu. Nadalje, to je omogućilo da tim uvjeri odlučioce da njihovi prijedlozi uživaju široku potporu zajednice te da će akcije, koje će proizaći iz tih prijedloga, provesti ili poduprijeti članovi zajednice.

Kad se ljudi angažiraju u djelatnostima zajednice, trebale bi se osnovati skupine na temelju izraženih osobnih interesa, u kojima bi trebali biti pojedinci koji doista vole biti u društvu jedni s drugima. Nitko dobrovoljno ne provodi puno vremena s ljudima koje ne voli. Istovremeno, ne treba od ljudi očekivati previše, jer to predstavlja dodatan posao. Jedna osoba ne bi trebala biti uključena u previše aktivnosti. Uz ozbiljan rad treba postojati i vrijeme za uživanje. Ljude privlače zabavne, kreativne ili

obrazovne grupne aktivnosti. Skupine koje se usredotočuju samo na rad, odvrćaju ljude od sebe.

Na početku je jako važno pružiti stručnu pomoć za provedbu ideja u projektu. Ljudi često nemaju dovoljno iskustva s organizacijama i upravljanjem pa im je potrebna potpora, ali nakon određenog vremena stječu vještine i mogu sami napraviti mnoge stvari. Obuka i savjetovanje na različitim stručnim područjima pomoći će im u provedbi vlastitih ideja i projekata. Uspješno provedeni projekti potaknut će druge na angažman u aktivnostima zajednice.

Sudjelovanje javnosti treba biti stalna praksa

Neke zajednice proizvode aktivne građane sposobne za samoorganiziranje, koji zahtijevaju participaciju, a drugima nedostaju lokalni građanski vođe. U takvim zajednicama prvi impulsi često dolaze izvana i, na osnovi artikuliranih akcija svojih zagovornika, sudjelovanje polako uzima maha. Međutim, trebalo bi težiti tome da sudjelovanje postane stalno, da postane dio života u lokalnoj zajednici.

Participacija kao stalna djelatnost

Iskustvo s dvije javne rasprave provedene u gradu Crikvenici o proračunskim prijedlozima grada ukazalo je na potrebu da se takve aktivnosti nastave, a provedene rasprave pokazuju da su građani bili spremni prepoznati opći interes i dati kvalitetne prijedloge bez nametanja uskih individualnih interesa. Kako bi se uporaba te metode učinila obveznom, bez obzira na promjene mišljenja lokalnih vlasti, uvedena je odredba u statut Gradskog poglavarstva grada Crikvenice s obvezom provedbe javnih saslušanja prije definiranja konačnog prijedloga gradskog proračuna.

U zajedničkom djelovanju građani i svi ostali sudionici trebali bi prihvatiti određene osobne norme kao što su:

- svatko ima pravo sudjelovati i govoriti
- poštivanje mišljenja drugih i zabrana osobnih napada
- spremnost da se djeluje kao predstavnik posebnog interesa, ali uz istodobno poštivanje interesa šire zajednice i zakona
- predanost interesu šire zajednice
- povjerenje kao obveza na djelovanje u skladu s prihvaćenim odlukama

- konsenzus u obliku “općeg dogovora” umjesto jednoglasnosti za zajedničke odluke
- otvorenost i transparentnost vlastitog rada.

Sudjelovanje u zajedničkom postupku odlučivanja i pregovaranja šire horizonte pojedinaca, otvarajući ih novim stavovima i mišljenjima. Ono podupire suradnju i razvija društveni kapital koji povećava kapacitete za kolektivnu akciju u zajednici. Građani kroz praktičan angažman i u posebnim obrazovnim aktivnostima razvijaju ove norme, a i svoju spremnost da preuzmu odgovornost za vlastitu budućnost i budućnost svoje zajednice. Ponekad se čini nemogućim obrazovati mnoge, ali često je dovoljno naći jednu ili dvije lokalne osobe koje mogu preuzeti vodstvo. One mogu mnogo promijeniti tako što će biti katalizatori i okupiti druge koji to inače ne bi učinili. Ti vođe trebali bi osjećati blisku vezu i visoku predanost lokalnoj zajednici. Upravo je ta lokalna zajednica i osjećaj povezanosti ono što spaja sudionike na poseban način i povećava njihovu odgovornost za rezultate i uspješno rješavanje lokalnih problema.

Nemoguće je popisati ili odrediti sve načine i oblike (naročito vanjske) participacije građana u lokalnoj vlasti. Tako se neki načini i oblici participacije građana događaju izvan postojećeg pravnog ili operativnog okvira, ali ne i u suprotnosti s njim. Zato što postoje pravne ili operativne praznine, građani koji žele sudjelovati u lokalnoj vlasti na nove načine imaju manje pravne ili institucionalne sigurnosti, ali više spontanosti.

Primjer najbolje prakse: Suradnja grada Osijeka, USAID-a i Urbanog instituta u projektu reforme lokalne vlasti

Projekt: Komunikacija internetom između građana i gradske uprave - WCA Internet Portal

U gradu Osijeku, Urbani je institut 2001. proveo Web Connected Application - WCA model upravljanja podacima koji je omogućio sustav razmjene podataka u gradskoj upravi među upravnim odjelima te između građana i gradskog poglavarstva.

Novi WCA model otvorio je nove mogućnosti za grad Osijek:

- za interni rad i komunikaciju na daljinu za gradske vijećnike, gradsko poglavarstvo i gradsku upravu (pristup bazama podataka, izravna i neizravna univerzalna komunikacija)
- pružanje usluga građanima na daljinu (izravna i neizravna komunikacija, dokumenti, korisnički programi itd.)

- sudjelovanje građana u radu, razvoju i određivanju prioriteta gradske uprave (definiranom Stalnom gradskom konferencijom, stalnim anketama, izravnom komunikacijom itd.).

Ovim se modelom želi postići veća učinkovitost u radu same gradske uprave te demokratizacija kroz građansku participaciju u radu i komunikaciju s gradskom upravom. Lokalna vlast, gradske četvrti, mjesni odbori i tvrtke u vlasništvu grada integrirani su u interaktivan sustav informacija. Ta je integracija podigla unutrašnju učinkovitost lokalne samouprave na višu razinu. Na taj način, uz sve veću učinkovitost rada, smanjeni su troškovi za izradu materijala.

Poslovna komunikacija novih mogućnosti koje podržavaju izravnu, neizravnu i univerzalnu komunikaciju otvorila je put optimiziranju radnog procesa i raspodjeli dostupnih resursa. Mogućnost pružanja usluga građanima i ulagačima na daljinu te rad bez potrebe za specijaliziranom obukom započeli su proces otvaranja kanala za rad i komunikaciju od viših instancija prema nižim, operativnim razinama. Broj klijenata koji osobno dolaze u odjele sada je puno manji.

Mnogi objavljeni dokumenti i njihove teme povećali su kvalitetu podrške svim vanjskim korisnicima, ulagačima itd. Transparentan pravni okvir, uvjeti poslovanja, baze podataka, jasne mogućnosti na tržištu, pravovremeno promicanje programa i projekata lokalne vlasti izravno utječu na funkcioniranje gospodarskog razvoja lokalne zajednice. Stalno predstavljanje funkcija, odgovornosti, pravnog okvira, proračuna, projekata, pravilnika i uredbi lokalne vlasti te transparentan utjecaj građanskih potreba, ideja, projekata, uputa i razvojnih orijentacija *izravno su povećali participaciju građana u funkcioniranju lokalne vlasti.*

Građani izražavaju svoje ideje o ocjenjivanju izvedbe i učinkovitosti lokalne vlasti te stvaraju vrela ideja koje onda utječu na povećanje učinkovitosti lokalne vlasti. Stalno strukturirane konferencije i otvoreni kanali za rad vijećnika lokalne vlasti pomažu da se razvija demokracija.

Snježana Vasiljević

Etnički odnosi i primjeri pozitivne prakse u Jugoistočnoj Europi

Uvod

Cilj je ove studije pokazati kako su neke istočnoeuropske države uspjele pokrenuti inicijative na lokalnoj razini kako bi napravile važan korak u stvaranju multietničkog društva. To je važno ne samo zbog postizanja ciljeva koje je postavila međunarodna zajednica već i zbog pozitivnih primjera koji mogu poslužiti drugima u procesu usvajanja programa, inicijativa i zakona za promicanje multietničkih odnosa na lokalnim razinama. Vrlo je teško prepoznati pozitivne učinke primjera pozitivne prakse etničkih odnosa. Ponekad je teško razlikovati primjere pozitivne od negativne prakse, osobito kada promatramo društva sklona konfliktnim situacijama kao što je područje Zapadnog Balkana. Ipak, moglo bi se reći da se bilo kakva praksa čiji je cilj zaštita i poboljšanje etničkih odnosa može nazvati pozitivnom praksom.

Na području Zapadnog Balkana, unatoč turbulentnom razdoblju tijekom i nakon rata, možemo naći dosta primjera, kako negativne, tako i pozitivne prakse, koji se odnose na poboljšanje etničkih odnosa na regionalnoj i lokalnoj razini. U razdoblju proširenja Europe i brojnih inicijativa što promiču zaštitu prava nacionalnih manjina u regiji Zapadnog Balkana, druge države koje graniče s ovom regijom, poput Mađarske i Rumunjske, također su pokazale pozitivne primjere u oblikovanju multikulturalnog društva u ovom dijelu Europe.

U ovoj se studiji prikazuju različiti primjeri pozitivne prakse u državama izabranim za ovo istraživanje, o kojima je autorica uspjela prikupiti informacije. Upoznavanje s prikazanim pozitivnim iskustvima može koristiti drugim lokalnim zajednicama u regiji i tako pridonijeti očuvanju mira i stabilnosti i stvaranju uređenih multietničkih društava u Jugoistočnoj Europi. Države koje su obuhvaćene ovim istraživanjem jesu Mađarska, Rumunjska, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora te Makedonija.

Primjeri pozitivne prakse

Mađarska

U Istočnoj Europi Mađarska predstavlja jedan od najboljih primjera pozitivne prakse u etničkim odnosima. Primjer je pozitivne prakse, poznat iz mađarskog iskustva, uvođenje institucije pravobranitelja za nacionalne manjine koji pridonosi poboljšanju položaja manjina i

promicanju njihovih prava.¹ Institucija pravobranitelja karakteristična je samo za Mađarsku, ne i za ostale države Jugoistočne Europe koje su predmet ove studije. Premda u njima slične dužnosti obavlja pravobranitelj za ljudska prava, pokazalo se da postoji potreba za dodatnim mehanizmima zaštite manjinskih prava. Iskustvo Mađarske može poslužiti kao uzor ostalim državama u regiji, budući da javna vlast snosi odgovornost za brigu o očuvanju vrijednosti i dobrih međuetničkih odnosa u državi. S druge strane, lokalne su vlasti također odgovorne za promicanje tolerancije i dobrih odnosa među različitim etničkim grupama. Primjerice, lokalna vlast romske manjinske zajednice u regiji Nagykanizse ima poseban utjecaj. Ona organizira različite treninge za svoje članove i za predstavnike lokalnih manjinskih vlasti u toj teritorijalnoj jedinici.²

Jedan je od primjera pozitivne prakse na lokalnoj razini eksperiment alternativnih škola u dva romska naselja u Alföldu, koji predstavlja značajnu inovaciju u obrazovnom sustavu u Mađarskoj. Sudionici uključeni u oba eksperimenta lokalna su vlast i javne institucije. U prvom naselju, romski predstavnik u tijelima vlasti pokrenuo je program čiji je cilj podići razinu obrazovanja u školama i razviti odnose između nastavnika u školama i roditelja. Što se tiče podizanja razine obrazovanja, želja predstavnika prvog naselja bila je okončati tendenciju da djeca iz dobrostojećih neromskih obitelji pohađaju školu u susjednom gradu. Drugi cilj ovog programa bio je stvoriti bliskiju vezu između stanovnika pripadnika romske zajednice i onih koji to nisu. Drugom je programu bio cilj pokušati integrirati Rome u zajednicu kako bi ih se motiviralo na očuvanje vlastitih vrijednosti i tradicije.

Usprkos dobrim obrazovnim programima i aktivnostima na lokalnoj razini, diskriminacija na području obrazovanja još uvijek postoji. Ipak, lokalna manjinska samouprava uspostavljena je kako bi se suočila s problemom diskriminacije na području obrazovanja na lokalnoj razini. To se može vidjeti u sljedećem primjeru promicanja talenata i usavršavanja romskih srednjoškolaca Kolegija Martineum u Manfi u južnoj Mađarskoj. Nadarenim romskim učenicima pružena je mogućnost stu-

¹ Jedan je od najvažnijih ciljeva pravobranitelja jačanje povjerenja građana u državne institucije. Svatko se može obratiti parlamentarnom povjereniku ukoliko je došlo do povrede njegovih ili njezinih prava, kao pripadnika nacionalne manjine, djelovanjem neke od ustanova ili je rezultat odluke ustanove, postupka ili nepažnje ili takva opasnost prijeti. Vidjeti više o tome na službenoj stranici parlamentarnog povjerenika za prava nacionalnih i etničkih manjina na: <http://www.obh.hu/nek/en/index.htm>.

² Pozitivan su primjer i inovativni obrazovni programi u Nagykanizsi. Rezultati ovakve prakse nalaze se u obrazovnom programu za sve učenike pripadnike romske nacionalne manjine, suradnji sa osnovnim školama u Nagykanizsi, predavanjima o romskoj kulturi i povijesti, poboljšanju odnosa među učenicima pripadnicima etničkih zajednica i mađarskih učenika, porastu broja učenika romske nacionalnosti na 30 srednjih škola u Nagykanizsi. Ti rezultati imaju učinak na lokalnu praksu iako se lokalne vlasti odupiru primjeni takvih rješenja u drugim područjima. Borbély Nagy, Éva, *Innovative Educational Initiatives in Nagykanizsa*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?id=no&id=37>.

diranja i smještaja u učeničkom domu, gdje su imali prilike steći iskustva koja će im pomoći da preuzmu istaknute uloge u društvu. Sudionici uključeni u ovu inicijativu lokalne su nevladine organizacije, manjinske organizacije, manjinska samouprava i lokalni predstavnici. Talentiranim romskim srednjoškolcima u susjednom Pečuhu omogućeno je visoko-kvalitetno obrazovanje i smještaj u učeničkom domu. Tamo imaju priliku pohađati, uz podršku demokratske uprave doma, specijaliziranu nastavu i sastanke s romskim i neromskim intelektualcima i političarima kako bi postali utjecajni, društveno pokretljiviji pojedinci i ključni igrači u izgradnji demokracije unutar romske zajednice. Kako većina ovih učenika dolazi iz izrazito segregiranih naselja, obično iz malih, izrazito ekonomski i kulturno siromašnih, boravak u učeničkom domu poboljšava njihove mogućnosti za pristup tržištu rada i politici. Pozitivna praksa rezultat je inicijativa na lokalnim razinama u koje su uključeni međunarodni nevladini partneri.³

Rumunjska

Druga država izabrana za ovu studiju jest Rumunjska. Imajući u vidu tragična iskustva tijekom dvadesetog stoljeća na području Transilvanije, etničke i vjerske zajednice teže odvojenom životu kako bi se spriječili mogući sukobi. To pak stvara poteškoće u učenju jezika i izgradnji suživota. Nadalje, postoji nedostatak okupljanja i prilika u kojima bi se ljudi informirali o kulturi različitih etničkih grupa u Rumunjskoj.

Multikulturalna akademija⁴ dio je događaja i programa koje organizira Interkulturalni centar unutar *Pro Europa Liga*, organizacije koja promiče komunikaciju i dijalog među različitim kulturama, etničkim grupama, vjerskim zajednicama te se brine za očuvanje različitosti i sprečavanje sukoba. Program podržavaju nacionalne nevladine organizacije, međunarodne vladine organizacije i međunarodne nevladine organizacije. Akademiju financijski podupire Zaklada Heinrich Boll iz Njemačke. Akademija djeluje tijekom cijele školske godine kao tzv. "putujuće sveučilište", koje ima četiri semestra što se održavaju na različitim mjestima, ovisno o tome na koju se kulturu konkretno odnosi pojedini semestar.

Drugi primjer poboljšanja međuetničkih odnosa u Rumunjskoj manjinska je televizija. Svrha je ovog programa reprezentacija manjina u

³ Područje: pozitivna praksa u Manfi, mjestu u blizini Pečuha, južna Mađarska. Ciljana manjinska skupina: nadareni srednjoškolci romske nacionalnosti iz malih, obično izoliranih sela na području jugozapadne Mađarske. Aszalos, Zoltan, *Talent fostering and democratic training of Roma secondary school students, Residence Hall Collegium Martineum in Manfa in Southern Hungary*. LGI Case Studies Database. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=215>.

⁴ Haller, Istvan; Ardelean, Laura. *Multicultural Academy in Romania*. LGI Case Studies Database. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=148>.

javnosti i poboljšanje međusobnih odnosa u zajednici.⁵ Glavni su ciljevi manjinskog programa: proširivanje broja i spektra gledatelja prezentirajući kulturu etničkih manjina koje žive u regiji Dobrogea (Turci, Tartari, Grci, Armenci, Albanci, Romi, Mađari) i njihovo informiranje o zemlji iz koje potječu. Područja na kojima se prikazuje program različita su: program se emitira iz Dobrogea, a prikazuje se i širom Turske, Grčke, Rusije i Mađarske. S ciljem poticanja supostojanja romske zajednice s ostalim manjinskim skupinama, programi se odvijaju na romskom jeziku i vode ga romski novinari tako da većina populacije može naučiti i razumjeti manjinske kulture koje ih okružuju. Programi se odvijaju u obliku otvorenih diskusija (*talk show*) te intervjua u kojima se predstavljaju tradicija, običaji, vjera i socijalni problemi određene etničke skupine.

Imajući u vidu obrazovanje manjina, dobar je primjer pozitivne prakse u Rumunjskoj integracija romske djece u školama u Valea Receu. Obrazovanje romske djece u Valea Receu⁶ primjer je kombinacije različitih izvora i nastojanja u obrazovanju manjina. Program obrazovanja romske djece inicirali su neki mađarski nastavnici iz Tirgu Muresa koji su dobili financijsku i intelektualnu pomoć od američke udruge US Peace Corp. U taj program uključen je i franjevački red, pružajući uglavnom duhovno obrazovanje i učenje romskog jezika te dvije medicinke sestre za pružanje medicinske pomoći. Pravnu pomoć omogućava Zaklada OASIS, lokalna nevladina organizacija za zaštitu okoliša. Oni su se prijavili i za financijsku pomoć međunarodnih humanitarnih organizacija. Regionalna uprava za obrazovanje angažirala je nekoliko nastavnika i platila njihov rad, a istovremeno su se u rad uključila i tri volontera iz Škotske. Osim toga dvije Romkinje zadužene su za medicinsku pomoć.⁷

Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina proglasila je neovisnost u travnju 1992. To je dovelo do krvavog rata u periodu od 1992 do 1995. Potpisivanjem daytonskog sporazuma u studenom 1995. proglašen je kraj rata i nastupilo je razdoblje mira. Posljedice rata koji je trajao tri i pol godine bile su sljedeće: oko dvije stotine tisuća mrtvih, velik broj nestalih, oko dva milijuna prognanih i izbjeglih osoba, tisuće ratnih invalida, uništena

⁵ Postaja MTC (Maritime Training Centre) jedna je od tri lokalne televizije u Constanti (ostale dvije su TV Neptun i Kanal 56) i ima između 500.000 i 1.500.000 gledatelja u vrijeme najveće gledanosti. Jednom tjedno, srijedom, MTC emitira program za manjine: "Convietuiri la Marea Neagra" (Suživot na Crnom moru). Musat, Dan and Beizadea, Haralambie, *Minority TV*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=155>.

⁶ U najzaostalijem predgrađu mjesta pod nazivom Tirgu Mures nalazi se Valea Rece, gdje živi 250 romskih obitelji s troje do petero djece u vrlo teškim uvjetima: većina odraslih nezaposleni su i preživljavaju skupljajući predmete koje poslije prodaju, 85% stanovništva nepismeno je, djeca imaju poteškoća u pohađanju nastave i obično napuštaju škole nakon jedne ili dvije godine. Gorog, Ilona. *Education to integrate Roma children in school in Valea Rece*. LGI Case Studies Database. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=156>.

⁷ Postoje vrlo dobri rezultati Centra za obrazovanje. Broj učenika koji se upisuju u državne škole povećava se iz godine u godinu. Općenito, 90% djece uključene u rad ovog centra popravila su školske rezultate. Svake školske godine djeca dobivaju školski pribor i nastavnici u centru nadziru ih i potiču u njihovom napretku.

ekonomija i industrija. Rat je uzrokovao velike promjene demografske strukture tako da trenutno nemamo preciznu informaciju o aktualnom broju i strukturi stanovnika.⁸

Trenutno stanje ljudskih prava i temeljnih sloboda građana Bosne i Hercegovine na vrlo je niskoj razini. Velik broj građana lišen je osnovnih prava na život u vlastitim domovima i na vlasništvo, obrazovni sustav pod jakim je utjecajem etnički dominantnih političkih i državnih vlasti na određenim teritorijima, a također je evidentna diskriminacija i na području rada. Položaj i status etničkih manjina sukladan je trenutnom političkom i ekonomskom okružju u Bosni i Hercegovini. Položaj etničkih manjina, posebno Roma, gotovo je isti u oba entiteta - vrlo loš. Romi pripadaju najvećoj manjinskoj skupini.⁹

Stvaranje multietničkog društva u Bosni i Hercegovini značajan je korak naprijed za poboljšanje etničkih odnosa u regiji Zapadnog Balkana. Zbog toga će nekoliko primjera pozitivne prakse biti detaljnije prikazano u ovom poglavlju. Prvi primjer predstavlja inicijativu utemeljenu na osiguranju pravne pomoći i informiranju prognanika i izbjeglica. Centar za informiranje i pravnu pomoć (CIPP)¹⁰ osigurava pravnu pomoć i informacije izbjeglicama i prognanicima koji se žele vratiti u svoje prijeratne domove, posebno u područje oko Zvornika, ili iz tog područja u ostale dijelove Bosne i Hercegovine (od 1998. do 2000. i nakon toga). Centar također djeluje u svrhu davanja poduke lokalnim vlastima i prog-

⁸ Prema popisu stanovništva iz 1991., Bosna i Hercegovina imala je 4,38 milijuna stanovnika, a nacionalna struktura bila je sljedeća:

- Muslimani, 1,9 milijuna (43.7%)
- Srbi, 1,4 milijuna (31.4 %)
- Hrvati, 756.000 (17.3 %)
- Jugoslaveni, 240.000 (5.5%)
- Romi i ostali, 100.000 (2.1%)

Helsinški odbor za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 1999. *Izveštaj o implementaciji Okvirne konvencije Vijeća Europe o zaštiti manjina u Bosni i Hercegovini.*

Dostupno na: http://www.minelres.lv/reports/bosnia/bosnia_NGO.htm.

⁹ Prije rata je oko 25 jako malobrojnih skupina, osim Roma, živjelo u Bosni i Hercegovini. Samo na području grada Prnjavora (zapadna Bosna), prije rata, nalazile su se 23 nacionalne manjine. Nakon rata, od svih ranijih manjinskih skupina u Bosni i Hercegovini ostali su samo Romi i Židovi. Poseban naglasak treba staviti na tzv. "nove manjine" nastale kao izravna posljedica rata, odnosno, "etničkog čišćenja" i progona, a koje su karakteristične samo za Bosnu i Hercegovinu. Njih čine pripadnici svih triju skupina stanovništva u Bosni i Hercegovini (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) koji žive u entitetima u kojima, prema ustavu, ne predstavljaju konstitutivan narod.

¹⁰ Centar za informiranje i pravnu pomoć osnovan je u proljeće 1998. otkad i traju programi pružanja pravne pomoći.

nanicima o pravu na povratak. CIPP¹¹ se fokusira na rješavanje imovinskih sporova, često nudeći mogućnost nagodbe, kako bi se prognanicima omogućio povratak u njihove domove. Također surađuje s istraživačkim organizacijama koje provjeravaju kvalitetu sudskih postupaka u srpskom dijelu Bosne.

Prije rata broj stanovnika u općini Zvornik¹² iznosio je 81.000, od čega je bilo približno 60% Muslimana, a ostatak su činili Srbi. Nakon nekoliko mjeseci rata čitava populacija muslimanskog stanovništva bila je prognana, a imovinu koja je bila u vlasništvu Muslimana preuzela je novostvorena vlada sa srpskom većinom. Srbi prognani iz muslimansko-hrvatske Federacije, primjerice iz Tuzle i Sarajeva, nastanili su domove iz kojih je prognano muslimansko stanovništvo. Tako su sada u poslijeratnom razdoblju Srbi prognani s područja Zvornika i Muslimani prognani iz Tuzle i drugih dijelova Federacije suočeni s problemom kako povratiti prijeratnu imovinu. Osim toga u susjednim zemljama i šire velik je broj izbjeglica, Muslimana i Srba, koji bi se željeli vratiti u svoje domove.

Sljedeći primjer odnosi se na inicijative započete u Srebrenici. Bosanski grad Srebrenica najrazrušeniji je grad u Europi nakon II. svjetskog rata. Više od 8000 Muslimana masakrirano je nakon što je srpska vojska 1995. zauzela taj grad. Nakon mnogo godina započet je povratak izbjeglica i u regiju je počela pristizati pomoć. Godine 2001. osam udruga građana zajedničkim naporima osnovalo je mrežu, Forum nevladinih organizacija Srebrenice, kako bi se čuo njihov glas i, što je najvažnije, kako bi zajednički lobirali za ekonomsku i društvenu obnovu Srebrenice te povratak izbjeglica. Forum je osnovan uz podršku i financijsku potporu Danskog savjeta za izbjeglice (DRC), koji je radio u Srebrenici od 2000. do 2002. Da je pomirba moguća, kako u gradu Srebrenici, tako i u regiji, pokazuje činjenica da su članovi te organizacije Muslimani i Srbi.

Zahvaljujući različitim oblicima potpore, Forum je napravio Internet stranicu za lokalne nevladine organizacije kako bi pomogao protok informacija o promociji projekata i informiranju donatora i onih koji kreiraju politiku o uvjetima u gradu. Jedna je od važnijih aktivnosti Foruma organizacija posjeta prognanika u Srebrenicu prije samog

¹¹ Postojanje Centra za informiranje i pravnu pomoć rezultat je lokalnih inicijativa, potpomognutih donacijama međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija. Nema konkretne predstojeće pomoći bosanske lokalne ili nacionalne vlade. U to vrijeme postojao je izričit otpor lokalnih vlasti u Zvorniku prema programima CIPP-a zbog bitno različitih ciljeva. Danas ipak postoji minimum suradnje. Lippmann, Peter, *Center for Information and Legal Assistance (CIPP) provides legal aid and information to refugees and displaced persons wishing to return to the region around Zvornik, Bosnia, and from that region to other parts of Bosnia (1998-2000 and beyond)*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=167>.

¹² Zvornik, smješten na rijeci Drini, jedan je od najvećih gradova na istočnoj bosanskoj granici sa Srbijom. Tijekom rata ovo je bilo jedno od prvih područja koje su zauzele srpske separatističke snage, u travnju 1992. Danas je Zvornik duboko u srcu istočnog dijela današnje Republike Srpske, jednog od dvaju bosanskih poslijeratnih entiteta.

povratka. Te posjete planiraju i koordiniraju članovi Foruma. Primjerice, Forum je organizirao posjete prognanih Srba iz Srebrenice u Glamoč, Donji Vakuf i u Sarajevo te organizirao posjete i naseljavanje prognanih Muslimana iz okolice Tuzle i Sarajeva u sela u okolici Srebrenice. Forum, također, podupire sportske i kulturne programe kako bi se zblížili mladi ljudi iz oba entiteta radi trajne pomirbe i zajedničkog suživota: organizirao je turnir u malom nogometu za tri općine u Federaciji i tri općine u Republici Srpskoj.

Civilno društvo igra važnu ulogu u izgradnji mira i sigurnosti. Vitalna uloga nevladinih organizacija u Srebrenici njihov je utjecaj na mobiliziranje resursa i želja da izliječe duboke rane te provedu socijalnu integraciju. Druga organizacija (Centar za pravnu pomoć) osigurava pravno savjetovanje za izbjeglice povratnike. Razvijanje vještina i obrazovne aktivnosti također provode članovi Foruma. Nije dovoljno samo vratiti se kući već i pronaći posao ili moći započeti vlastiti privatni posao. S istim ciljem osnovana je sredinom 1999. organizacija Srebrenica 99¹³. U ljeto 2000., unatoč povremenim nasilnim suprotstavljanjima, organizacija je omogućila povratak prve skupine povratnika u nekoliko sela u okolici Srebrenice. Pored Srebrenice 99, ostali učesnici u projektu bili su lokalne nevladine organizacije, ministarstva, međunarodne nevladine organizacije, manjinske organizacije i predstavnici lokalne vlasti. Svrha osnivanja Srebrenice 99 bila je pomoći prognanim Muslimanima smještenim u skupnim centrima i napuštenim domovima u kantonima Tuzla i Sarajevo da se vrate u općinu Srebrenica. Osnivanje i rad Srebrenice 99 temelji se isključivo na građanskoj inicijativi na lokalnoj razini. Organizacija je dobila značajnu pomoć vlade kantona Tuzla. No Srebrenica 99 nije primila nikakvu pomoć lokalnih vlasti u Srebrenici.

Druga je organizacija osnovana s ciljem podrške povratku prognanika u njihove domove Demokratska inicijativa sarajevskih Srba (DISS)¹⁴. Svrha je osnivanja ove inicijative informirati Srbe prognane iz Sarajeva i okolice tijekom ili kratko nakon rata (1992.-1995.) o njihovu pravu na povratak. Organizacija, odgovorna za promicanje zaštite ljudskih prava i jednakog pravnog položaja za sve građane u sva tri entiteta u Bosni, omogućila je obostrani povratak, kako Muslimana i Hrvata u Republiku Srpsku, tako i Srba u Sarajevo. Pored DISS-a, važnu ulogu u ovom

¹³ Lippmann, Peter. *Srebrenica 99, an organization based in Tuzla, north-eastern Bosnia: struggling to establish the return of Muslims displaced from Srebrenica and nearby villages (1999-2001 and beyond)*.

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=173>.

¹⁴ DISS je nevladina inicijativa nastala kao rezultat lokalnih potreba. Ona se u početku suočila sa suprotstavljanjem lokalne vlasti, no odnedavno, kao rezultat pritiska međunarodne zajednice, ovo se suprotstavljanje smanjilo, a na nekim je razinama preraslo i u blagu potporu. Demokratska inicijativa sarajevskih Srba osnovana je u sarajevskom predgrađu Ilidži u veljači 1996. DISS je osnovalo mali broj Srba koji su ostali u Sarajevu nakon ujedinjenja, s ciljem zagovaranja obostranog povratka i poštivanja ljudskih prava. Ciljana skupina programa DISS-a raseljeni su Srbi koji žive u istočnom dijelu Republike Srpske.

procesu odigrale su i lokalne nevladine organizacije, lokalne vladine organizacije, međunarodne nevladine organizacije, manjinske organizacije te predstavnici lokalne vlasti.

Iznoseći nekoliko primjera pozitivne prakse u Bosni i Hercegovini, možemo zaključiti da je opisana praksa, općenito govoreći, pomogla smanjiti međuetničke tenzije i vratiti mir i demokraciju u Bosnu i Hercegovinu. Lokalna vlast, mediji i međunarodne organizacije predstavljaju glavne sudionike u procesu poboljšanja međuetničkih odnosa i mirnog rješavanja sukoba. Važno je naglasiti kako su takvim mirovnim aktivnostima navedeni akteri pomogli da se unaprijede neovisni mediji i tako demokratizira javni prostor.

Hrvatska

U prosincu 1991. Hrvatski je sabor usvojio Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama te pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.¹⁵ Donošenje ovog zakona bio je preduvjet za međunarodno priznanje Hrvatske kao neovisne države u siječnju 1992. U to vrijeme u Hrvatskoj, kao i drugim državama stvorenim nakon raspada bivše Jugoslavije, postojao je relativno visok stupanj zaštite kolektivnih prava manjina.¹⁶

Trenutna situacija vezana uz zaštitu manjinskih prava mnogo je bolja nego prethodnih godina, zahvaljujući nedavnom usvajanju Ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina i jakom pritisku Europske unije u vezi s hrvatskom željom da postane članicom Europske unije. Usvajanje novog Ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina definitivno je primjer pozitivne prakse na ovom području. Proces stabilizacije i pridruživanja potrajat će neko vrijeme dok Hrvatska ne ispuni sve preuzete obveze za poboljšanje položaja nacionalnih manjina i stanja etničkih odnosa te bude pokretač regionalne suradnje u razvoju međuetničkih odnosa na području Zapadnog Balkana. Ipak, glavni je prigovor međunarodne zajednice Hrvatskoj da, što se tiče povratka Srba i zaštite njihovih prava kada je riječ o onima koji se žele vratiti u svoje prijeratne domove, hrvatske vlasti pokazuju nedostatak političke volje za to. Stoga je na razini izvršne vlasti vrlo teško pronaći primjer pozitivne prakse kojom se teži promicanju pozitivnih odnosa među etničkim skupinama.

Ustav¹⁷ određuje Hrvatsku kao državu koja se "ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina koji su njezini državljani... kojima se jamči ravnopravnost s

¹⁵ Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* 65/91.

¹⁶ Pravo na obrazovanje na vlastitom pismu i jeziku na svim razinama školovanja, pravo na službenu uporabu jezika, različite mogućnosti za očuvanje etničkog, jezičnog i vjerskog identiteta te instituciju političke zastupljenosti manjinskih interesa.

¹⁷ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine* 41/01.

građanima hrvatske narodnosti i ostavriavanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama UN i zemalja slobodnog svijeta". Ustav jamči, pored hrvatskog jezika i latiničnog pisma, službenu uporabu i drugih jezika te ćirilćnog ili drugog pisma pod uvjetima propisanim zakonom.

Problem manjinskih prava i položaj nekih manjinskih skupina različito tretiraju središnje vlasti u Zagrebu i lokalne vlasti. Od stvaranja hrvatske države do danas središnje vlasti tretiraju problem ovisno o pritisku međunarodne zajednice. Ujednaćena, dugoroćna i sustavna politika zaštite manjina prema europskim standardima i stavovima do sada nije bila prioritet. Jedinice lokalne samouprave prema ovom su se problemu različito odnosile. U nekima od njih uopće nema manjinskih skupina ili je njihov broj zanemariv. U drugima postoji znaćajan broj nacionalnih manjina, ali je podrška ostvarivanju njihovih kolektivnih prava bila samo retorićka.

Primjer pozitivne prakse u Rijeci vaćan je za Hrvatsku i sve zajednice nacionalnih manjina. Postoje različite vrste mjera kojima se podupiru etnićke manjine te im se omogućuje da ćuvaju svoj identitet, kulturu, jezik i vjeru. Lokalna vlast u Rijeci provodi europske standarde i uvaćava sve građene poštujui njihove razlićitosti. Zajednićki interesi nacionalnih manjina i lokalne vlasti rezultiraju skladom u društvu i pridonose temeljnom naćelu jednakosti i razumijevanja bez diskriminacije.¹⁸

Potpisivanje mirovnih sporazuma u Erdutu i Daytonu 1995. oznaćio je kraj rata na podrućju Balkana, ali to je bio samo poćetak ostalih problema vezanih uz uspostavu mirnog okrućenja i sućivota razlićitih manjinskih skupina. Brojne nevladine organizacije nastale su na tom podrućju kako bi ispunile prazninu nastalu nedostatkom politićke volje za ponovnu izgradnju i stabilizaciju multietnićke Hrvatske. Jedan od primjera su projekti Centra za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka (dalje u tekstu Centar za mir) koji predstavljaju pozitivnu praksu stvaranja odrćzivih multietnićkih zajednica.¹⁹ Centar je smješten u traumatiziranom podruć-

¹⁸ Na podrućju Primorsko-goranske ųupanije nalazi se 14 gradova, 21 općina i 604 mjesta na sjeverozapadnoj strani obale Jadrana. Najstariji izvori govore da su u lokalnim vlastima u Rijeci bili prisutni brojni hrvatski predstavnici. Strani trgovci, obrtnici, seljaci tamo su migrirali i postali stanovnici Rijeke. Tijekom nekoliko generacija neki su od njih postali plemići i zauzeli poloćaje u gradskom vijeću. Mogućnost ekonomskog napretka i otvorenost domaćeg stanovništvaa potakle su mnoge da dođu u regiju i tamo zapoćnu poslovne aktivnosti. Povijesno su etnićku strukturu su ćinili Talijani, Slovenci, Romi, Srbi, Muslimani i Crnogorci. Nacionalne manjine ćine više od 25% stanovništvaa Primorsko-goranske ųupanije. Stankovic, Zoran. *Ethnic Communities and National Minorities in Primorsko-Goranska District*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=77>.

¹⁹ Ovi projekti posebno su zanimljivi iz najmanje dva razloga: prvi, oni su u skladu s voljom međunarodne zajednice koja teći napretku i uspjehu implementacije erdutskog i day tonskog sporazuma. Drugo, u svrhu ovog prijedloga, ųto je joć vaćnije, navedeni projekti implementirani su na najnićjoj razini i bave se odrećenim poslijeratnim problemima ljudi u svakodnevnom ųivotu. Ti se problemi neće riješiti preko noći ni, nućno, u bliskoj budućnosti, jer postoje mnoge prepreke koje je potrebno savladati, ukljućujući financijske, logistićke i psihosocijalne.

ju istočne Slavonije, a uključen je u brojne projekte širom regije koji se odvijaju u okviru triju glavnih projekata što ih vodi Centar: projekt promocije i zaštite ljudskih prava; mirovni studiji, u okviru kojih se organiziraju radionice za psihosocijalnu pomoć; i projekt uspostave mira čiji je cilj izgradnja povjerenja između Hrvata i Srba. Cilj je tih programa razviti "pozitivnu praksu" koju oblikuju hrvatske nevladine organizacije u svom pokušaju provođenja odredbi sporazuma zaključenih u Erdutu i Daytonu u vezi s naseljavanjem i povratkom hrvatskih građana srpske nacionalnosti u domovinu i njihove prijeratne domove.

Info-Klub Vukovar (NVO) primjer je izgradnje zajedničkog i otvorenog javnog foruma zajednice Srba i Hrvata u Vukovaru. Klub osigurava mjesto na kojem se ljudi mogu sastajati i rješavati ne samo zajedničke probleme već, bez obzira na nacionalnu ili etničku pripadnost, zajednički raditi na rješavanju tih problema ili postati bolje informirani o lokalnim pitanjima i uslugama.²⁰ Takvo "mjesto susreta" ima dva oblika: prvi je fizički, primjerice: Info-Klub je mjesto u koje ljudi mogu navratiti u bilo koje doba dana i čitati novine i časopise, koristiti se internetom ili računalnim aplikacijama. Za tinejdžere postoji mogućnost igranja kompjuterskih igrica. Drugo, Info-Klub redovito organizira tematska okupljanja ili građanske forume na koje su svi pozvani, kako bi raspravljali o lokalnim javnim pitanjima i problemima. U ovom je primjeru riječ o projektu što ga je započela i vodi ga vukovarska lokalna nevladina organizacija Projekt Građanske demokratske inicijative (PGDI). Projekt Info-Kluba omogućava građanima informiranje o lokalnim pitanjima, a Srbima i Hrvatima pruža priliku za uspostavljanje veza i međusobnu razmjenu informacija u gradu gotovo uništenom ratom.²¹

Srbija i Crna Gora

Savezna Republika Jugoslavija nastala je 1992. kao federacija dviju konstitutivnih republika Srbije i Crne Gore, a 4. veljače 2003. transformirala se u Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, koja predstavlja jednu vrstu konfederalne zajednice dvaju država. Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, kao i ustavi Srbije i Crne Gore te ustavni okvir Kosova jamče jednakost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu svih pojedinaca, uključujući osobe koje pripadaju nacio-

²⁰ Trenutna praksa rezultat je lokalnih i regionalnih inicijativa budući da je PGDI ugovorio suradnju s Udrugom za mir i ljudska prava u Baranji. Info-Klub, kao projekt PGDI-a, sada se sastoji od 11 ogranaka od kojih trenutno djeluje 7 (4 su trenutno zatvorena, a 2, ukoliko se ponovno otvore, djelovat će na nekom drugom mjestu). Gosselin, Tania. *Info-Klub Vukovar (NGO): building a communal and open local public forum for the Serbian and Croatian communities in Vukovar, Croatia 1999-*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=163>.

²¹ Prvi Info-Klub otvoren je 1998. u Bilju kao mjesto u koje ljudi mogu doći čitati novine i časopise, družiti se i pomagati jedni drugima u rješavanju problema. Nakon godine dana Info-Klub je potpisao ugovor o suradnji s drugom nevladinom organizacijom, Udrugom za mir i ljudska prava "Baranja", a organizatori su odlučili proširiti svoje aktivnosti otvaranjem ogranaka Info-Kluba u drugim gradovima i županijama. Info-Klub Vukovar otvoren je u ožujku 1999. U travnju 2000. postao je pravno samostalan, ali je ostao u sastavu Info-Kluba.

nalnim manjinama i etničkim skupinama.²³ Parlamenti Srbije i Crne Gore imaju posebna tijela koja rješavaju pitanja vezana uz primjenu prava nacionalnih manjina: Odbor o međuetničkim odnosima u Srbiji i Odbor za ljudska prava i slobode u Crnoj Gori. Predstavници nacionalnih manjina članovi su ovih odbora. Pored zajedničkog ministarstva za nacionalne i etničke zajednice, crnogorska vlada ima poseban ured za nacionalne etničke skupine u rangu ministarstva na čijem je čelu predstavnik nacionalne manjine. U Srbiji ne postoji posebno ministarstvo koje se bavi pitanjima zaštite prava nacionalnih manjina. Uprava pokrajine Vojvodine također je osnovala upravu za zakonodavstvo, upravu i nacionalne manjine na čijem je čelu predstavnik mađarske etničke zajednice, najbrojnije manjinske zajednice u Vojvodini. Skupština Kosova ima u posebnom Odboru za prava i interese zajednica po dva člana svake zajednice izabrane u Skupštinu.

Jedna je od dužnosti zakonom dodijeljena državnim i lokalnim vlastima promicanje posebnih mjera za zaštitu prava nacionalnih manjina. Posebne mjere za promicanje jednakosti među osobama pripadnicima nacionalnih manjina i onih koji pripadaju većini poduzimale su se za rješavanje posljedica, a ne rješavanje uzroka. Takve mjere najčešće se primjenjuju na područjima u kojima nacionalne manjine čine većinsko stanovništvo, a provode ih lokalne. Nakon oružanih sukoba 2000. i 2002. na području južne Srbije u općinama Preševo, Bujanovac i Međvjeđa, Srbija je donijela plan kako bi riješila sukob. Plan, koji uključuje mjere za promicanje jednakost svih zajednica na navedenom području, poduprla je albanska zajednica, ali je njegovo usvajanje ostalo samo na razini želje. Prva značajna mjera bila je raspuštanje lokalne skupštine i sazivanje prijevremenih izbora. Kao rezultat izbora, u skupštinama Preševa, Bujanovca i Međvjeđe sada, prvi put, odražava se etnička slika stanovništva. Neki predloženi amandmani na zakone nisu uvijek uzimali u obzir prave potrebe osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na područjima gdje oni čine većinsko stanovništvo. Planirano ukidanje suda u Bačkom Petrovcu (Vojvodina), primjerice, pokazuje zanemarivanje potreba slovačke zajednice.²⁴

Prije donošenja Zakona o zaštiti prava manjina zajednica Roma imala je status etničke skupine i bila je u položaju formalne nejednakosti u odnosu na većinsko i manjinsko stanovništvo. Zakon je dodijelio Romima status nacionalne manjine i vlasti su imale obvezu usvajanja zakona i mjera za "poboljšanje položaja pripadnika romske nacionalne manji-

²³ Zaštita ljudskih i manjinskih prava potpada pod jurisdikciju nove državne zajednice Srbije i Crne Gore. Djelatnosti nekadašnjeg Saveznog ministarstva za nacionalne i etničke zajednice preuzelo je novo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava: "Zakoni Savezne Republike Jugoslavije primjenjivat će se u poslovima Srbije i kao zakoni zajednice Srbije i Crne Gore." *Ustavna povelja državne zajednice Srbije i Crne Gore*. Dostupno na: http://www.mfa.gov.yu/Facts/const_scg.pdf.

²⁴ Neslužbeni izvještaj o implementaciji Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina u Srbiji, Crnoj Gori i na Kosovu. Dostupno na: www.minelres.lv/coe/report/FRY_NGO.htm.

ne". Jugoslavija je tako postala osma europska država koja je Romima zakonom dodijelila status nacionalne manjine radi poticanja njihove društvene integracije. Međuministarska grupa za prava Roma osnovana je kako bi izradila program pozitivnih mjera za pripadnike romske manjinske zajednice. Čine je službenici iz različitih federalnih, republičkih i pokrajinskih ministarstava, a njenu djelatnost koordinira Federalno ministarstvo za nacionalne i etničke zajednice. Sredinom rujna 2002. Ministarstvo je potpisalo sporazum s međunarodnim organizacijama o osnivanju skupine stručnjaka koji će izraditi strategiju za integraciju romske zajednice. Očekuje se da će ta strategija koja uključuje pitanja smještaja, obrazovanja i zapošljavanja započeti s radom do kraja ove godine.

Primjer Subotice²⁵ pokazuje nam da u multietničkoj državi pitanje jednake zastupljenosti različitih zajednica na različitim područjima društvenog života, vlasti i gospodarstva predstavlja osjetljiv problem. Štoviše, ako različite etničke zajednice imaju čvrst osjećaj nacionalnog identiteta i ako su, nadalje, politički organizirane, ta pitanja zaslužuju posebnu pažnju. U Subotici²⁶ je jedan od najvažnijih problema to da lokalna vlast financira kulturne djelatnosti i odlučuje o imenovanjima i zapošljavanju. Pri financiranju kulturnih djelatnosti lokalna vlast primjenjuje različite programe i mjere. Jedna je od njih, primjerice: predstavljanje postojećih i osnivanje novih kulturnih institucija koje osnivaju i financiraju općine (primjerice: gradska knjižnica, nacionalno kazališta, radio Subotica, gradski muzeja itd.). Drugi se primjer odnosi na najvažniji dugoročni cilj: obnovu i jačanje glavnih nacionalnih kulturnih centara u gradu. Pored toga postoje neke druge aktivnosti pokrajinske vlade kao što je financiranje drugih kulturnih udruženja i događanja u Subotici i Vojvodini. Vezano uz politiku imenovanja i zapošljavanja pojedinaca, važno je naglasti da je jedan od glavnih ciljeva lokalne vlasti u Subotici od 1992. očuvanje etničke zastupljenosti u gradskoj upravi i javnim poduzećima. Najvažnije su od tih institucija sljedeće: dužnosnici lokalne vlasti, općinska uprava, javna poduzeća i institucije koje je osnovao grad. Politika lokalne vlasti u Subotici, koja se odnosi na financiranje i imenovanja, nikada nije bila nacionalistička i oduvijek je poštovala multietnički karakter grada. No vlast u Srbiji koristila je kulturološke i lingvističke razlike

²⁵ Korhecz, Tamás. *Subotica - Maintaining the Heaven of Multicultural Coexistence during Extreme Nationalism*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=68>.

²⁶ Grad Subotica smješten je nekoliko kilometara od granice s Mađarskom. To je drugi po veličini grad u Autonomnoj pokrajini Vojvodini (Republika Srbija) s više od 100.000 stanovnika. Tri jake nacionalne skupine dominiraju u Subotici: Mađari, bunjevački Hrvati i Srbi. Najveća etnička skupina u Subotici su Mađari. Standardi zaštite prava nacionalnih manjina znatno su smanjeni nakon što je Milošević preuzeo vlast. Te su promjene rezultirale općom centralizacijom društvenog života. Obrazovanje, školovanje na materinskom jeziku nacionalnih manjina, službena uporaba jezika, elektronički mediji, unutarnji poslovi itd., prešli su u isključivu nadležnost saveznih vlasti. Autonomne pokrajine i općinska lokalna vlast izgubila je većinu svog utjecaja koji su ranije imali u pokrajini. Korhecz, Tamás. *Example of Subotica*. LGI Case Studies database. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/28.PDF>.

kao povod za sukobe, diskriminaciju i dominaciju, čak i kada su one teoretski bile prepoznate kao vrijednosti. Političari u Subotici dokazali su da političke podjele na osnovi etničke pripadnosti ne rezultiraju nužno politikom dominacije i ekskluzije, već mogu stvoriti i uzajamno obrazovanje.

Makedonija

Među istočnoeuropskim državama Makedonija je prošla razdoblje upečatljive i uspješne tranzicije od autoritarne vlasti do demokracije. Tijekom perioda demokratizacije, međuetnički odnosi i pitanja zaštite prava manjina na listi su vodećih domaćih političkih pitanja. Na sreću, djelatnosti koje je vlada poduzela za rješavanje problema zaštite prava nacionalnih manjina potaknule su proces demokratizacije i stabilizacije u Makedoniji.²⁷ Kreiranjem politike središnje vlasti lokalne vlasti u Makedoniji u mogućnosti su zaštititi i promicati dobrobit etničkih zajednica. Ovakav pristup "smanjuje prisutnost središnje vlasti na svim područjima društvenog života i omogućava praktično rješavanje problema i zadovoljenje potreba i interesa građana na institucionalnoj razini, u konkretnom okruženju u mjestu u kojem žive i rade. Imajući to u vidu, općine su ključ za uspješan demokratski razvitak u multietničkoj državi."²⁸

Napredak Makedonije kontinuirano su ometali međuetničko nepovjerenje i zastrašivanje. Strah, gubitak komunikacije i različita mišljenja o budućnosti države, sprečavaju građane Makedonije da ostvare multi-etničko društvo. Makedonci i Albanci, zajedno s malim postotkom Turaka, Srba, Vlaha i Roma, žive u mreži kulturnih, jezičnih i vjerskih razlika. Iako je Makedonija jedna od etnički najmješanijih država bivše Jugoslavije, njezino društvo duboko je podijeljeno. Etnička je podijeljenost na svim područjima društvenog života vrlo duboka. Televizijskim i radio postajama upravljaju i nadziru ih Albanci ili Makedonci pa je tako i emitiranje isključivo na njihovom jeziku. Privatni klubovi, kazališta i restorani rijetko imaju posjetitelje koji ne pripadaju matičnoj etničkoj zajednici. Sustav državnih škola također je izrazito podijeljen. Djeca iz jedne etničke skupine odrastaju zajedno i u razredu se služe istim jezikom. Prijateljstva se stvaraju unutar vlastite etničke skupine i rijetko se susreću s drugim kulturama i vjerama. Opći nedostatak komunikacije zbog etničkih i jezičnih granica sprečava razumijevanje i potiče jačanje etničkih stereotipa. Stoga obrazovanje igra ključnu i osnovnu ulogu u razvoju i oblikovanju ljudi i društva.

Projekt Mozaik implementira se uglavnom u zapadnom dijelu Makedonije i pokriva sljedeće gradove: Skopje, Kumanovo, Gostivar, Strugu i

²⁷ Idas Daskalovski, 2000. *Minority Political Participation and Education in the Municipality of Chair*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/10.PDF>.

²⁸ Najcevska, Mirjana, 1995.: *Democratic Local Government and Appropriate Territorial Division Can Prevent Ethnic Conflict*, *Annual of the Institute for Sociological, Political and Judicial Research*, Skopje, str.25.

Debar. Ti su gradovi izabrani za ovaj projekt jer su etnički miješani. U gradovima Gostivar, Struga, Debar i Kumanovo postotak stanovništva albanske nacionalnosti vrlo je visok i postoji potreba za suradnjom među različitim etničkim skupinama. S obzirom na tu činjenicu, ciljana grupa u ovom projektu bila su albanska i makedonska djeca u dobi od 4 do 6 godina.²⁹ Ovaj projekt ima dva glavna cilja: uvođenje dvojezičnog programa obrazovanja u dječje vrtiće i odgoj usmjeren na razvijanje vještina rješavanja sukoba. Glavni su sudionici u ovom projektu makedonska Vlada (Ministarstvo rada i socijalne skrbi Makedonije), mediji, međunarodne nevladine organizacije (koje djeluju za dobrobit Makedonije), obrazovne institucije, Švicarska agencija za međunarodni razvoj te Projekt rješavanja sukoba (ECRP) pri odjelu za psihologiju Sveučilišta u Skopju. Dugoročno bi projekt Mozaik trebao biti integriran u sustav javnog školstva (u budućnosti i u privatne škole), a troškove upoznavanja javnih škola s projektom snosit će Ministarstvo rada i socijalne skrbi.

Projekt Babilon sličan je prethodno opisanom projektu Mozaik. Provođa se u osam makedonskih gradova, a Tetovo je jedan od njih.³⁰ Riječ je o centru u koji djeca različite nacionalnosti mogu doći i družiti se, a istovremeno učiti o novim stvarima na područjima koja nudi Centar. Iako je Tetovo jedan od najvećih gradova u Makedoniji, u njemu ne postoji mjesto na kojem se mogu družiti djeca različitih nacionalnosti i istovremeno stjecati dodatno obrazovanje. Centar Babilon jedino je mjesto takve vrste u gradu. Oblikovan je kako bi se na istom mjestu okupila djeca različitih nacionalnosti i istovremeno stvorila nova prijateljstva koja bi prevladala dugogodišnje antagonizme. U projektu sudjeluju lokalna vlast, lokalne nevladine organizacije, mediji, kao i međunarodne vladine i nevladine organizacije.³¹

²⁹ Projekt Mozaik projekt je djelovanja međuetničkih vrtića u Republici Makedoniji i izravno je u skladu s idejom međuetničke suradnje. Cilj je projekta: povećati samopouzdanje djece kroz sudjelovanje u donošenju odluka; ponuditi djeci novi nekompetitivni model za rješavanje međusobnih sukoba; razviti kod djece poštovanje prema različitim kulturama i jezicima kroz ravnopravnu uporabu oba jezika te komunikacija između dviju različitih kultura; pokazati na primjeru makedonskog obrazovnog sustava da dvojezično i dvokulturalno obrazovanje može biti uspješno te da moderne interaktivne metode i metode usmjerene na razvoj djeteta mogu biti uspješno primijenjene u sustavu. Mirjana Najcevska *Bilingualism in a Kumanovo Kindergarten*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/08.PDF>.

³⁰ "Projekt Babilon" centar u kojem se okupljaju djeca različitih nacionalnosti u Tetovu, Republika Makedonija, lipanj 1999. kraj 2003. Mjesto: Tetovo, treći najveći grad u Makedoniji i ima približno 50.000 stanovnika. Cjelokupno područje Tetova ima približno 200.000 stanovnika. Etničkih Albanaca je 70%, 25% čine Makedonaca, a ostali su Turci, Romi i Srbi. Otkako je projekt otvoren za cijelo područje, djeca iz okolnih mjesta također dolaze u Centar. Stanje u Tetovu vrlo je komplicirano zbog toga što se pripadnici različitih nacionalnosti vrlo rijetko miješaju. Postoje posebna mjesta na koja idu isključivo Albanci, a posebna mjesta na koja odlaze Makedonci itd. Slična je situacija i u školama gdje su djeca podijeljena prema nacionalnosti. Predrasude koje ljudi imaju jedni prema drugima, dodatna je prepreka za postizanje boljeg života i uzajamnog razumijevanja.

³¹ Koceski, Sreten. *'Project Babylon' - an activity centre for children from different ethnic nationalities in Tetovo, R. Macedonia, June 1999 - end of 2003*. Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=169>.

Zaključak

Antidiskriminacijska politika predstavlja jedno od sredstava u borbi protiv etničke netolerancije i zaštite prava manjina. Europska unija stavila je ovo pitanje na dnevni red za sve države koje žele postati punopravne članice Europske unije. Uzimajući u obzir činjenicu da su zemlje Istočne Europe oduvijek bile percipirane kao multikulturalna društva, povijest nam je pokazala brojna pozitivna i negativna iskustva u međuetničkim odnosima. Zato je područje Istočne Europe oduvijek bilo zanimljivo za proučavanje problema manjinskih skupina. To je posebno važno u ovom trenutku kada Europa teži da bude jedinstvena i jača nego ikad dosad. Istočnoeuropske države prolaze kroz razdoblje tranzicije i stabilizacije i gotovo svaka država može poslužiti kao primjer pozitivne i negativne prakse u etničkim odnosima.

Ovaj je članak pokušaj da se pokaže kako u svakoj državi postoje brojni primjeri pozitivne prakse koji se mogu upotrijebiti u provedbi sličnih zakona, programa i mjera u drugim državama Jugoistočne Europe. Moglo bi se reći da su svi ti primjeri pridonijeli stabilnosti i poboljšanju etničkih odnosa u ovoj regiji. Neke od država - Mađarska, Rumunjska i Hrvatska - napravile su značajan pomak u zaštiti prava nacionalnih manjina kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini. Srbija i Crna Gora, Makedonija, Bosna i Hercegovina na putu su da učine to isto. Ipak, još je dosta toga potrebno učiniti kako bi se dostigli visoki standardi zaštite ljudskih prava. Pitanje regionalne suradnje, koju je Europska unija predložila za sve države koje žele postati njenim punopravnim članicama, izuzetno je važno za ubrzanje tog procesa. Poboljšanje međuetničkih odnosa, implementacija normi pozitivnog prava i mjere za zaštitu prava nacionalnih manjina, uključujući i promicanje multietničkog društva, neki su od koraka koje je neophodno poduzeti kako bi se postigao napredak na ovom području. Primjeri pozitivne prakse mogu biti od velike pomoći odgovornima za implementaciju zakona i mjera predloženih u tu svrhu. Dakle, napredak ovisi o glavnim sudionicima u ovom procesu, a to su državne i lokalne vlasti.

Bibliografija

Aszalos, Zoltan: *Talent Fostering and Democratic Training of Roma Secondary School Students, Residence Hall Collegium Martineum in Manfa, Southern Hungary*
Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=215>

Borbély Nagy, Éva: *Innovative Educational Initiatives in Nagykanizsa*
Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=37>

Burka, Viktória: *Alternative School Experiments in Two Roma Villages in the Alföld*
Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=55>

Constitutional Charter of the State-Union of Serbia and Montenegro
Dostupno na: http://www.mfa.gov.yu/Facts/const_scg.pdf

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama te pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* 65/91.

Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine* 41/01.

Ustavni zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, 154/02.

Daskalovski, I., 2000.: *Minority Political Participation and Education in the Municipality of Chair*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/10.PDF>

Gorog, Ilona: *Education to Integrate Roma Children in School in Valea Rece*. LGI Case Studies Database

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=156>

Gosselin, Tania: *Info-Klub Vukovar (NGO): Building a Communal and Open Local Public Forum for the Serbian and Croatian Communities in Vukovar, Croatia 1999-*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=163>

Haller, Istvan, Ardelean, Laura: *Multicultural Academy in Romania*. LGI Case Studies Database

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=148>

Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina, 1999.: *Report on the Implementation of the Framework Convention of the Council of Europe on the Protection of Minorities in Bosnia and Herzegovina*.

Dostupno na: http://www.minelres.lv/reports/bosnia/bosnia_NGO.htm.

Koceski, Sreten: *Project 'Mozaic' for Kindergarten Level Education, Macedonia*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=177>

Koceski, Sreten: *'Project Babylon' - an Activity Centre for Children from Different Ethnic Nationalities in Tetovo, R. Macedonia, June 1999 - end of 2003*.

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=169>

Korhec, Tamás: *Subotica - Maintaining the Heaven of Multicultural Coexistence during Extreme Nationalism*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=68>

Korhec, Tamás: *Example of Subotica*. LGI Case Studies Database

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/28.PDF>

Law on the Protection of Rights and Freedoms of National Minorities

Dostupno na: http://www.minelres.lv/coe/report/FRY_NGO.htm

Mountcastle, Amy: *Return and Trust Rebuilding - Pakrac and The Bench We Share*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=74>

Musat, Dan, Beizadea, Haralambie: *Minority TV*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=155>

Najcevska, M., 1995.: *Democratic Local Government and Appropriate Territorial Division Can Prevent Ethnic Conflict, Annual of the Institute for Sociological, Political and Judicial Research*, Skopje, str.25

Najcevska, M. 2000.: *Bilingualism in a Kumanovo Kindergarten*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/08.PDF><http://lgi.osi.hu/publications/2000/26/08.PDF>

Lippmann, Peter: *Center for Information and Legal Assistance (CIPP) provides legal aid and information to refugees and displaced persons wishing to return to the region*

around Zvornik, Bosnia, and from that region to other parts of Bosnia (1998-2000 and beyond)

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=167>

Lippmann, Peter: *Srebrenica 99, an organization based in Tuzla, north-eastern Bosnia: struggling to establish the return of Muslims displaced from Srebrenica and nearby villages (1999-2001 and beyond)*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=173>

Lippmann, Peter: *The Democratic Initiative of Sarajevo Serbs, an organization working to educate displaced Serbs about their right to return to Sarajevo (1996-indefinite future)*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=168>

Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minority Rights, Hungary

Dostupno na: <http://www.obh.hu/nekh/en/index.htm>

Shadow Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Serbia, Montenegro and Kosovo

Dostupno na: www.minelres.lv/coe/report/FRY_NGO.htm

Stankovic, Zoran: *Ethnic Communities and National Minorities in Primorsko-Goranska District*

Dostupno na: <http://lgi.osi.hu/ethnic/csdb/results.asp?idx=no&id=77>

Mariana Cernicova

Partnerstva, suradnja, umrežavanje - kada država ne intervenira

Sve je započelo 1989. kada je rumunjski diktator Nicolae Ceausescu nakanio uništiti na stotine sela, prije svega u Transilvaniji. Čak 206 švicarskih općina sudjelovalo je u javnim prosvjedima, prihvatajući "skrbništvo" nad ugroženim rumunjskim selima. Slom komunističkog režima 22. prosinca 1989. doveo je do masovnog pokreta solidarnosti švicarskih općina koje su se proglasile pokroviteljima rumunjskih lokalnih zajednica. Tako je "Operacija rumunjska sela" (*Operation Village Romaines*, OVR) postala više od pukog prosvjeda. Brojni su humanitarni konvoji krenuli na put prema Rumunjskoj. Nekoliko francuskih i belgijskih općina pridružilo se akciji iskazujući svoju solidarnost. U roku od dvije godine u OVR se uključilo 4.500 općina, čime je decentralizirana suradnja postala deset puta intenzivnija od one na međudržavnoj razini, istaknuo je francuski veleposlanik u Bukureštu 1992., a potvrdilo istraživanje novinara "Paris Matcha" godinu dana kasnije. OVR i dalje postoji, njezini koordinacijski odbori prisutni su u zemljama članicama Europske unije i Rumunjske, a njezini su konkretni rezultati umrežavanje više od 50 općina u Rumunjskoj, Francuskoj i Belgiji te dobro organizirana turistička mreža kao potpora razvoju seoskog turizma u gotovo trećini rumunjskih regija (županija). Ta demonstracija solidarnosti, suradnje i povezivanja potaknula je razvoj demokracije na lokalnoj razini u Rumunjskoj, navela lokalne vlasti u ruralnim područjima Rumunjske da zatraže da im više razine državne uprave prepuste više odgovornosti te ukazala na vrlo vrijedan poučak o tome kako je snaga uvijek u zajedništvu. S vremenom su naglašeni politički aspekti te suradnje izbljedjeli, ustupajući mjesto kulturnoj i gospodarskoj razmjeni.

Je li Rumunjska usamljen slučaj? Nikako. Iako u drugačijim okolnostima, i lokalne vlasti u bivšoj Jugoslaviji također su imale koristi od vještina umrežavanja takvih tijela povezanih s Kongresom lokalnih i regionalnih vlasti Europe programom "Ambasade lokalne demokracije" osnovanom u Strasbourgu 1993. s ciljem "pružanja potpore općinama koje se bore s posljedicama ratnih sukoba". Pet godina kasnije održana je konferencija na kojoj je rezimirano političko i financijsko sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti te aktivnosti delegata upućenih na rad u Ambasade lokalne demokracije u Subotici (Srbija), Osijeku, Brtonigli i Sisku (Hrvatska), Tuzli, Sarajevu i Zavidovićima (Bosna i Hercegovina) te u Ohridu (Makedonija), a pomalo zbunjujuća riječ "ambasada" zamijenjena je rječju "agencija" (Agencija lokalne demokracije - ALD). Na konferenciji je suradnja ocijenjena vrlo vrijednom za ostvarivanje ciljeva

programa, a to su: pridonijeti poboljšanju životnih uvjeta, poticati razmjenu i suradnju među općinama, jačati demokratske procese i osmisliti mjere za izgradnju povjerenja (u skladu s nacrtom Vijeća Europe) provedbom međukulturnih aktivnosti i edukacije o ljudskim pravima i miru, zatim, poticati mikrogospodarske projekte, pomoć u razvoju i obnovi. Agenciju lokalne demokracije činili su tada, a i danas, sljedeći partneri: općina, grad ili regija kao domaćin koji je prihvatio opća načela programa i u kojem su iznova oživljeni demokratski procesi, zatim najmanje tri općine, grada ili skupine općina ili regija iz različitih država članica Vijeća Europe koje su odlučile udružiti snage kako bi upravljale Agencijom i financijski podržati njezin rad u skladu sa svojim mogućnostima te partnerske institucije (primjerice: Vijeće Europe, Europska unija, Europska banka za obnovu i razvoj itd.), nevladine organizacije i druge udruge ili organizacije. Rad Agencija financira se iz proračuna lokalnih jedinica ili regija, nacionalnih država, partnerskih institucija ili međunarodnim donacijama. Od preporučenih aktivnosti službeni dokumenti navode razmjene među lokalnim ili regionalnim predstavnicima, razmjene učenika, međuobiteljske veze (uključujući prihvata ili povratak izbjeglica), kulturne razmjene, mikrogospodarske kontakte. Konkretni rezultati programa nakon 10 godina djelovanja (kako je predstavljeno na godišnjem skupu Agencija u Subotici 2003.) uključuju brojne sastanke, aktivnosti i usvajanje dobrih običaja, ali i dobro osmišljene projekte: "Promicanje građanskog društva i prekogranične suradnje" (Ohrid), "Prekogranična suradnja u Euroregiji Dunav-Sava-Drava" (Osijek), "Centar za prava žena" (Sisak), "Glumci za Europu sutrašnjice" (Brtonigla), "Napredni tečaj za mlade političke čelnike" (Subotica), "Okoliš, zdravlje, razvoj: projekt nekoliko lokalnih zajednica u području Zavidovića" (Zavidovići), "Tečaj novinarstva za slobodno, neovisno, multietničko informiranje" (Prijevor).

Ovi primjeri daju uvid u plodove solidarnosti između Zapadne i Istočne Europe te u razvoj mreža, uz labave veze među uključenim tijelima. Potrebnu čvrstu financijsku potporu daju povjerenstva koja je organizirala sama mreža (OVR) ili se sredstva osiguravaju udruživanjem različitih izvora (Agencije lokalne demokracije, uglavnom kroz Pakt o stabilnosti). Na mnogo nižoj razini projekti bratimljenja koje ohrabruje Vijeće Europe okupili su u velikom rasponu mogućih oblika brojna ruralna i urbana područja u zemljama Europske unije i izvan nje, pri čemu njihovi ishodi ovise o ljudskim i financijskim resursima uložnim u projekte i o sadržaju protokola.

Temeljni okvir suradnje

Što je zajedničko svim tim projektima suradnje? Prije svega, potrebna je barem minimalna dokumentacija, prvenstveno *protokol*. Tim se dokumentom utvrđuje tko su sudionici suradnje, njihova spremnost na su-

radnju, planirani *vremenski* okvir suradnje (na određeno ili neodređeno vrijeme) te *područja* suradnje, čak i kada je riječ isključivo o prihvaćanju darovnice ili gostovanju stručnjaka. Ovisno o opsegu suradnje, sudionici mogu dogovoriti i *sredstva* koja će staviti na raspolaganje za potrebe realizacije zajedničkih projekata (financijska sredstva, ljude, infrastrukturu). I naposljetku, kada je riječ o intenzivnoj suradnji, sudionici mogu osnovati *institucije*, primjerice: povjerenstva za OVR, ALD, forume, skupštine i slično te dogovoriti *postupke* za provedbu praktičnih aspekata suradnje. Protokol može biti sastavljen u obliku neslužbenog dokumenta, ako je projekt jednokratni, ili može imati pravni učinak ugovora ili pravnog dokumenta, kada su uključeni i financijski resursi, a osobito kada se osnivaju instrumenti suradnje (institucije). (Gotovo svi modeli dokumenata kojima se uređuje neki projekt suradnje, od protokola za projekte bratimljenja do prekograničnih ugovora za regije, dostupni su na službenim web stranicama Vijeća Europe. Ipak, nacionalna se praksa bitno razlikuje kada je riječ o osnivačkim aktima ili ugovorima i uistinu ovisi o sudionicima kako će se riješiti to pitanje.) Projekti koje smo spomenuli na početku ovog dokumenta začetni su na međunarodnoj, europskoj razini. Pa ipak, nisu svi projekti suradnje među lokalnim upravama međunarodnog karaktera. Slične se veze sve češće stvaraju unutar nacionalnih granica budući da lokalne uprave u bivšim komunističkim zemljama prilično brzo spoznaju važnost horizontalne suradnje s čelništvom susjednih lokalnih zajednica, kada je riječ o specifičnim potrebama poput organizacije komunalnih službi (upravljanje vodnim resursima, gospodarenje otpadom te izgradnja infrastrukture), ili sa sličnim regionalnim ili nacionalnim tijelima, kada je riječ o lobiranju kod viših (a svakako politički i financijski moćnijih) vlasti. Države su pak naučile da im je lakše nositi se s lobijima nego s labavo povezanim upravama, pri čemu svatko pokušava promicati lokalne interese, te da se na međunarodnoj pozornici lokalne jedinice mogu pokazati važnim saveznicima. Europska politika u poticanju lokalnih inicijativa i lobiranju takvih tijela kao što su: Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe (Vijeće Europe), Povjerenstvo za regije (Europska unija), Skupština europskih regija i drugih u postkomunističkim zemljama, promiče bolje razumijevanje vrijednosti i važnosti suradnje među lokalnim ili regionalnim tijelima, kako na nacionalnoj, tako i na međunarodnoj razini.

Čemu suradnja? Na početku ovog dokumenta na primjerima smo pokazali koliko su bili nepozvani (iako potrebni!) prijedlozi za suradnju zemljama Srednje i Istočne Europe (točnije, zemljama koje sudjeluju u programima Pakta o stabilnosti). Pa ipak, suradnja je nužno potrebna, korisna, pa i zabavna, čak i izvan takvih ambicioznih mreža. Ona proizlazi iz svakodnevnih zadaća lokalnih/regionalnih upravnih tijela/vlasti, odgovornih građanima u njihovim teritorijalnim jedinicama ili regijama.

Suradnja je *potrebna* jer:

- lokalne uprave raspolažu ograničenim ljudskim i financijskim resursima
- kompetencije ustupljene lokalnoj upravi postupno se povećavaju zahvaljujući provedbi novih načela u javnoj upravi kao što su decentralizacija i supsidijarnost
- građani postaju sve zahtjevniji zahvaljujući većoj odgovornosti izabranih tijela u demokratskim društvima
- jača pritisak drugih lokalnih čimbenika, osobito privatnog kapitala
- javlja se utjecaj novih čimbenika poput globalizacije, modernih tehnologija itd.

Suradnja je *korisna* jer

- privlači partnere i sredstva koji lokalnim vlastima u suprotnom ne bi bili dostupni
- pomaže riješiti probleme koji su prevelik zalogaj za lokalnu ili regionalnu jedinicu, a istodobno su nedovoljno veliki da bi se njima pozabavila država
- jača sposobnost lokalne uprave za rješavanje zahtjeva građana
- olakšava napredak i stvara uvjete za uvođenje reforme
- smanjuje pritisak suvremenih izazova kao što je globalizacija.

Suradnja je *zabavna* jer:

- omogućuje eksperimentiranje u upravnim poslovima
- omogućuje da snovi postanu stvarnost
- golema količina inovacija pronalazi put do udaljenih, izoliranih područja
- lokalne uprave mogu pokazati svoju snalažljivost, vještinu pregovaranja ili rješavanja problema te viziju budućeg razvoja vlastitih općina, gradova, skupina upravnih jedinica i regija.

Preostalo je pitanje *načina suradnje*. Relevantna literatura na to pitanje nudi prilično sustavan odgovor, i to u četiri osnovna dijela ili tipa:

- 1) Labava ili "preliminarna" suradnja. Ona uključuje razmjenu informacija, aktivnosti usmjerene na stvaranje ozračja povjerenja i utvrđivanje zajedničkog nazivnika, zatim postizanje konsenzusa za djelovanje te procedure. U toj su fazi korisni sljedeći alati: konferencije, radne skupine, seminari, informativna ili studijska putovanja. Zapravo sve vlasti, lokalne ili regionalne, sudjelovale su u takvim događajima i lako mogu podijeliti vlastita iskustva s drugima.

- 2) Suradnja na temelju ugovora. Prva je faza strateški usmjerena, a ova faza predviđa konkretne odgovornosti svakog sudionika. Lokalne ili regionalne uprave mogu zajednički rješavati neki problem (upravljanje vodnim resursima, gospodarenje otpadom, pružanje usluga obrazovanja stanovništvu, izgradnju infrastrukture) organiziranjem nekog događaja ili razvijanjem zajedničkih projekata.
- 3) Partnerstva koja imaju za posljedicu osnivanje tijela ili institucija ovlaštenih za djelovanje u ime sudionika. (ALD samo je jedan od brojnih takvih primjera. U Mađarskoj i Rumunjskoj, primjerice, odgovorna upravna tijela regionalni razvoj ne ostvaruju uporabom vlastitih ljudi i institucija, već "razvojnim agencijama").
- 4) Posebna partnerstva koja uključuju lokalnu (ili regionalnu) inicijativu, ali se financiraju iz drugih izvora, primjerice, privatnim kapitalom.

Svaki tip suradnje može uključivati, osim tijela javne uprave, i nevladine organizacije, odnosno, privatni sektor. Iako je riječ o novom konceptu čak i za zemlje Europske unije, javno - privatno partnerstvo kontinuirano raste, odgovarajući na potrebe s kojima se suočavaju lokalni akteri kako bi zadržali korak s konkurencijom i tržišnim pravilima. Također valja istaknuti kako se ti oblici suradnje odnose i na suradnju unutar nacionalnih granica i na međunarodnu suradnju gdje su razlike, u konačnici, posljedica specifičnih obilježja sudionika, a ne opsega i raspona suradnje.

Dosad smo isticali isključivo povoljne aspekte suradnje. No kao i u svakoj ozbiljnoj analizi, postoji ravnoteža između koristi i rizika. Osim toga kada neki partner pristupi projektu suradnje, potrebno je imati na umu i "naličje" priče. Iako nema potrebe za prevelikim oprezom, valja poduzeti određene mjere kako mogući rizici ne bi ugrozili projekte pripremljene ili predložene u okviru zadane aktivnosti suradnje.

Koristi	Rizici
Ostvarivanje ambicioznijih ciljeva nego što bi to omogućili raspoloživi resursi (ljudski i financijski)	Zapostavljanje stvarnih prioriteta građana ili uprave zbog različitih interesa uključenih partnera
Poticanje lokalnog ili regionalnog razvoja	Moguće povlačenje jednoga (ili više) partnera u različitim razvojnim fazama projekta, što može dovesti do usporavanja ili čak prekida projekta
Naglašavanje prednosti nekih lokalnih jedinica ili regije: zemljopisnog položaja, resursa, povoljnog zakonodavstva (primjerice: za udaljena područja, za nerazvijena područja i sl.)	Zamjena strateških planova kratkoročnim projektima usmjerenim na brze i konkretne rezultate koji, međutim, ne znače uvijek trajno rješenje problema
Privlačenje novih igrača (drugih lokalnih ili regionalnih jedinica, poduzeća, nevladinih organizacija itd.)	Gubitak socijalne, odnosno, ljudske dimenzije u lokalnoj politici zbog prilagođavanja tržištu i konkurenciji

Naravno, ova tablica ne uzima u obzir utjecaj “više sile” poput dramatičnih socijalnih sukoba, narušavanja mirnog ozračja ili (među)nacionalnih kriza kada u prvi plan izbijaju neki drugi prioriteti.

Uspjeh suradnje ovisi stoga o nekoliko subjektivnih i objektivnih činitelja koje bi valjalo procijeniti prije pristupanja projektu suradnje. Nacionalno zakonodavstvo može ohrabrivati suradnju ili biti potpuno ravnodušno prema njoj. Primjerice, francuski Zakon o upravi ima zasebno poglavlje pod naslovom “Lokalna suradnja”, čija uvodna odredba kaže kako se “teritorijalne jedinice mogu udruživati radi primjene svojih kompetencija i osnivanja javnih institucija za suradnju u skladu s važećim zakonima”. U istom se Zakonu zatim u više od 200 članaka razrađuju tipologija i aktivnosti suradnje! Nasuprot Francuskoj, u Rumunjskoj su 1993. i 1994. regionalne (županijske) vlasti upozorene kako ne bi smjele razvijati suradnju unutar nacionalnog okvira, za što je zakon, štoviše, predviđao i sankcije; takve su mogućnosti bile predviđene isključivo za lokalne čimbenike. Bilo je potrebno nekoliko godina lobiranja kako bi se ta zabrana ukinula (1997.). Zakonodavstvo je tek u posljednje vrijeme počelo graditi okvire za nacionalnu suradnju (uz osnivanje unutarnjih “razvojnih regija”, koje nisu regije kao takve, već oblik suradnje među županijama). I nadležna su niža tijela uprave dobila diskrecijsko pravo na eksperimentiranje i uporabu lokalnih resursa. Usporedno su postavljeni neki teoretski temelji za suradnju među općinama (i Zakonom o decentralizaciji br. 339./2004., ali uz obećanje o donošenju posebnog zakona). Također se ne smije zanemariti ni međunarodni lobi. U uvodnim primjerima u ovome tekstu pokazali smo kako su zapravo europske mreže projekte učinile prihvatljivima nacionalnim, višim razinama vlasti, općenito prilično ljubomornim ili sumnjičavim da će izgubiti kontrolu nad lokalnim ili regionalnim vlastima. Pritom su najvažniji sljedeći subjektivni i objektivni činitelji (popis je, naravno, moguće proširivati):

Subjektivni činitelji	Objektivni činitelji
Iskustvo lokalnih aktera suradnje, umrežavanja, sudjelovanja u razvojnim projektima	Ekonomska snaga lokalne zajednice ili regije
Postojanje pojedinih komunikacijskih vještina i sposobnosti postavljanja jasnih pravila već u samom početku (kako bi se izbjeglo pojavljivanje odnosno kumuliranje sukoba tijekom suradnje)	Potencijali lokalnih sudionika za izgradnju partnerstva
Pravilno uočavanje i procjena mikro i makročinitelja važnih za suradnju	Interesi, ciljevi i aktivnosti javnih i privatnih aktera suradnje

Zahvaljujući izuzetnoj složenosti slike, jako je važno pokrenuti sve napore u okviru suradnje već u prvoj fazi, u kojoj se još uvijek ne

poduzimaju opsežne, odnosno, skupe aktivnosti i u kojoj se može raditi na izgradnji ozračja povjerenja (ili suprotno: u kojoj moguć raskid ugovora ne dovodi do pravnih, finansijskih ili socijalnih teškoća), a u kojoj sudionici imaju dovoljno vremena utvrditi zajedničke temelje budućih aktivnosti. Nije neuobičajeno (a svakako stvara povoljan dojam) započeti suradnju razmjenom zamisli, izradom relativno općenitih nacrtu ugovora, pripremom dokumentacije i institucionaliziranjem suradnje nakon temeljite ocjene prednosti i mana partnerstva.

Previše teorije? Možda, ali to je nužno kako bi se ozbiljno razmotrio koncept suradnje, koja je više od pukog pojma iz rječnika. Također, čak i unutar iste zemlje ljudi mogu imati na umu različite stvari kada govore o novim konceptima, zbog čega su objašnjenja i rasprave bitan preduvjet uspjeha. U nastavku se prikazuju neki primjeri suradnje u njezinim složenim oblicima, ali s konkretnim rezultatima koji će poslužiti kao poticaj za daljnje aktivnosti.

Prijedlozi za razmišljanje: uspješna nova partnerstva

Temišvar je najveći grad u zapadnoj Rumunjskoj (treći po veličini) koji se ubrzano gospodarski razvija, a nalazi se blizu rumunjsko-srpske te rumunjsko-mađarske granice, čemu zahvaljuje dugogodišnje iskustvo u bilateralnim i multilateralnim partnerstvima usmjerenim na jačanje očiglednih prednosti grada (niska stopa nezaposlenosti, obrazovana radna snaga, dobra infrastruktura, multietnički sastav stanovništva, nekoliko sveučilišta i istraživačkih centara, otvorenost za inovacije i eksperimente na području aktivnosti). Među brojnim su partnerstvima koja djeluju ovog trenutka kroz brojna provedbena ili upravljačka tijela (ili institucije), a koja svatko može proučiti na samome terenu, i projekti poput *Industrijskog parka Timiș* (partneri su u ovom projektu: Lokalno vijeće Temišvara, Županijsko vijeće Timișa te dvije privatne tvrtke: SOLECTRON SA i ICCO SRL), *Tehnološki park Temišvar* (partneri su u ovom projektu: Lokalno vijeće Temišvara, Županijsko vijeće Timișa, Gospodarska razvojna agencija ADETIM, Trgovinska komora Temišvara, Udruženje za multidisciplinarna istraživanja Zapad, Regionalna razvojna agencija V Zapad, Politehničko sveučilište te Sveučilište zapadnog Temišvara), *Konferencijski centar Temišvar* (partneri su u ovom projektu: Lokalno vijeće Temišvara, Županijsko vijeće Timișa te Trgovinska komora Temišvara). Također vrijedi istaknuti kako je "Strateški plan razvoja Temišvara" rezultat partnerstva lokalne uprave i više od stotinu institucija (lokalne uprave susjednih sela, županijskih vijeća, istraživačkih instituta, nevladinih organizacija, poduzeća itd.) osnovan 1999. i djeluje još uvijek.

U odgovoru na pitanje "Čemu suradnja?" većina bi lokalnih, odnosno, regionalnih uprava, u pravilu, najprije istaknula ekonomsku korist, a tek potom druge posljedice poput kulturnog obogaćivanja ili (političkog)

prilagođavanja europskim, odnosno, međunarodnim trendovima. Pogledajmo stoga pozornije jedan projekt, neupitno važan za gospodarski razvoj, a to je *Tehnološki park*, kako je opisan u dokumentu *Javno-privatno partnerstvo Timiš: Koncept*, čiji su pokrovitelji 2001. bili Županijsko vijeće Timiša i Gospodarska razvojna agencija ADETIM. Također smo pratili i provedbu projekta.

Partnerska struktura za provedbu

Provedbeno tijelo sastavljeno je od predstavnika svih partnera. Struktura je otvorena za nove partnere (iz javnog, privatnog ili bankarskog sektora) zainteresirane za ulaganje u dionice budućeg Društva za upravljanje Tehnološkim parkom.

Zakonski (pravni) status

U skladu s rumunjskim *Zakonom o parkovima za razvoj informacijskih tehnologija* (br. 134./2000.), Društvo za upravljanje Tehnološkim parkom bit će gospodarski subjekt čija će jedina djelatnost biti upravljanje parkom.

Nužnost projekta

Temišvar je snažan gospodarski i industrijski centar Rumunjske, ali veze među njegovim istraživačkim institutima, sveučilištima i industrijom oslabljene su nedostatkom usklađenosti pri iskušavanju i uvođenju novih, konkurentnih tehnologija. Industrija je doživjela goleme promjene i suočava se s posebnim izazovom primjene informacijskih tehnologija. Nužnost primjene tehnoloških inovacija u regiji istaknule su studije o mogućnostima ubrzanja razvoja grada Temišvara, županije Timiš te Razvojne regije V Zapad (koju čine četiri županije u zapadnoj Rumunjskoj).

Mogućnosti

Projekt ne mora biti samo potreban već mora biti i dijelom plana djelovanja lokalnih, odnosno, regionalnih čimbenika. Stoga je studija mogućnosti važna za prikupljanje financijskih sredstava. Projekt je proglašen izuzetno velikim potencijalom zahvaljujući tome što Temišvar ima 6 sveučilišta, 29 istraživačkih centara, važne inozemne ulagače u obliku nadnacionalnih korporacija (ALCATEL, SOLECTRON, KATREIN, SIEMENS itd.), domaća poduzeća zainteresirana za modernizaciju te solidnu mrežu službi sposobnih osigurati stručnost, financije i aktivnosti za potrebe projekta.

Ciljevi

Kratkoročni ciljevi odnose se na pripremu dokumenata potrebnih za osnivanje parka i privlačenje potrebnih sredstava (uključujući i studiju izvedivosti). Partneri su prepoznali sljedeće zadaće: utvrđivanje koncepta tehnološkog parka, razvoj fizičke infrastrukture i službi koje će pružati potporu poduzećima u parku te samoj izgradnji parka.

Dugoročni su ciljevi skraćivanje tranzicijskog razdoblja restrukturiranja gospodarstva i privlačenje stranih ulaganja u regiju. Dugoročni ciljevi partnera, kada je riječ o njihovom sudjelovanju u suradnji, uključuju: poticanje gospodarskog razvoja, industrije i trgovine u regiji; pružanje pomoći za brzu preobrazbu strukture radne snage u regiji; poticanje prekogranične suradnje i međuregionalne razmjene; povezivanje industrija sa sveučilištima i istraživačkim centrima; širenje tržišta rada.

Rezultati

Dosad je ostvareno sljedeće:

- definiran je koncept Tehnološkog parka

- zaživjelo je javno-privatno partnerstvo za provedbu projekta

- određeni su izvori financiranja ili sufinanciranja (za ove je potrebe, između ostalog, osiguran i pristup projektu PHARE 2001. s više od 2,2 milijuna eura)

- pripremljena je studija izvedivosti

- osnovano je Društvo za upravljanje Tehnološkim parkom

- ciljana skupina za ovaj projekt svjesna je mogućnosti koje otvara park.

Faze ili aktivnosti u provedbi projekta

- stvaranje javno-privatnog partnerstva za potrebe projekta

- priprema dokumentacije (studija izvedivosti i tehnološki projekt) za samu izgradnju

- osnivanje Društva za upravljanje Tehnološkim parkom

- selekcija ljudskih potencijala i pokretanje aktivnosti

- otvaranje parka

- izrada strategije marketinga i promidžbe.

(Samo posljednje dvije aktivnosti nisu započele, no ostatak projekta ubrzano se realizira.)

Učinak

Projekt predstavlja bitnu sastavnicu regionalne strategije za inoviranje u Gospodarskoj razvojnoj regiji V Zapad, a ostvaruje se u okviru programa RIS/RITTS (Regionalne strategije inoviranja i Regionalne strategije i infrastrukture za inoviranje i prijenos tehnologija) Europske unije. Glavni su prioriteti te strategije: maksimalna uporaba lokalnog, regionalnog i euroregionalnog potencijala. Tehnološki park zamišljen je kao epicentar gospodarskog rasta, osobito zahvaljujući svojoj blizini rumunjsko-srpsko-mađarskoj granici. Tehnološki park smatra se jezgrom djelotvorne

mreže za prijenos tehnologija, koja je sposobna osigurati, organizirati i kanalizirati prijenos praktičnog znanja (*know-how*) te primijeniti istraživanja koja provode specijalizirane institucije iz Temišvara, ali i susjedni istraživački centri u Mađarskoj i Srbiji. Povoljan činitelj za takva očekivanja nedavno je otvaranje graničnog prijelaza između Timiške županije i mađarske županije Cenad-Kiszombor, projekt razvijen u okviru Euroregionalne suradnje Dunav-Kriš-Mura-Tisa (DKMT).

Ima i drugih primjera, a jedan je od njih i projekt gospodarenja vodnim resursima u općini Lugoj (također u Rumunjskoj), gdje su vlasti osam drugih općina koje pripadaju istome vodnom slivu surađivale s komercijalnim poduzećima i istraživačkim institutom kako bi se osigurala primjerena opskrba vodom za kućanstva i industriju te regije.

Ovi primjeri ilustriraju problem suradnje unutar nacionalnih granica s regionalnim i euroregionalnim učinkom te s mogućnošću privlačenja stranog kapitala i privatnih partnera. Zahvaljujući, prije svega, inovativnom modelu u zemljama Srednje i Istočne Europe, suradnja na razini euroregija ili prekogranična suradnja nerijetko se smatra važnim alatom za provedbu mjera izgradnje povjerenja, poticanja gospodarskog rasta u regijama udaljenim od nacionalnog središta (koje zbog te udaljenosti, u pravilu, imaju dodatne teškoće u obliku nedostatka zanimanja za državna ulaganja), ublažavanje mogućih napetosti u pograničnim područjima. Na opisanom području djelatno je već nekoliko euroregija:

Euroregionalna suradnja Dunav-Sava-Drava

Euroregija Dunav-Kriš-Mura-Tisa

Euroregija Dunav 21

Južnojadranska inicijativa za prekograničnu suradnju (pogranična područja Hrvatske, BiH i Crne Gore).

Ovi projekti suradnje zasad možda nisu urodili nekim plodom, no njihovi bi sudionici mogli (i to je uistinu tako) s povjerenjem gledati prema "starijim" oblicima prekogranične suradnje, primjerice, prema regiji Arba na granici Mađarske i Austrije. Prema mađarskom stručnjaku za prekograničnu suradnju (CBC) Gyorgyju Csalotzkyju, nakon političkih promjena 1989./1990. moguće je razlikovati tri faze suradnje na području uz austrijsko-mađarsku granicu:

- a) Prepoznavanje zajedničkih interesa i razlozi za prekograničnu suradnju (CBC). Područja suradnje u ovoj fazi uključuju: gospodarske odnose, izgradnju infrastrukturnih objekata u transportu i vezama, zaštitu okoliša, pomoć u kriznim situacijama, turizam, znanost, kulturu, obrazovanje, zdravstvo, sport i građanske odnose.
- b) Utvrđivanje projekata, zamisli i prioriteta (primjerice: razvoja zajedničkih programa, razvoja i uporabe zajedničkih informacijskih sus-

tava, razvijanja suradnje između trgovinskih komora, poticanja zajedničkih ulaganja, pružanja potpore sklapanju komercijalnih ugovora među poduzećima, razvijanja zajedničkih gospodarskih i financijskih aktivnosti na trećim tržištima itd.).

- c) Pronalaženje odgovarajuće financijske potpore za planirane aktivnosti. Važno je istaknuti činjenicu kako je unatoč razlici među europskim programima za financiranje CBC-a (što se često kritiziralo i predstavljalo kao prepreku suradnji), Austrija pribjegla programu INTERREG II, a Mađarska je upotrijebila mehanizme programa PHARE. Proračun za razdoblje od 1995. do 1997. iznosio je 42 milijuna eura, što je bilo dovoljno za 66 velikih projekata te veći broj tzv. "malih projekata".

Među vidljivim je rezultatima ovog partnerstva, zahvaljujući euroregionalnom planiranju i koordinaciji, i provedba važnih projekata. Evo njihova popisa:

Luka Gongu-Györ na Dunavu

Zračna luka u selu Per (Mađarska)

Međunarodni trgovački centar u Györu

Industrijska zona u Sopronu

Biciklističke staze uz Dunav i jezero Fertó

Zajednička industrijska zona Szentgotthard (Mađarska) i Heiligenkreutz (Austrija)

Inkubator Innonet.

Analitičari, stručnjaci, praktičari i predstavnici državnih tijela prepoznaju vrijednost takve suradnje i povezivanja te pozivaju na izgradnju jednog općeg modela bez pojedinosti koje bi mogle skrenuti pozornost s biti stvari: suradnja je vrijedna i ima vrlo praktične rezultate koji dovode do gospodarskog razvoja.

Zaključak

Mnogo je uspješnih primjera na tom području. Ono što većina sudionika prešućuje jesu neuspjesi. Planirane rezultate nerijetko nije moguće ostvariti zbog niza subjektivnih i objektivnih razloga. Suradnja zahtijeva vrijeme. Usto ona nije isplativa ako lokalni, odnosno, regionalni predstavnik državne uprave razmišlja o njoj isključivo u kontekstu izbornog ciklusa, budući da projekti najčešće zahtijevaju dugo razdoblje "sazrijevanja". To ne znači, međutim, da uključeni partneri smiju izgubiti iz vida sam projekt dok čekaju financijska sredstva ili odobrenje. Lokalne, odnosno, regionalne vlasti ne moraju tražiti partnere isključivo među

sličnim tijelima u vlastitoj zemlji ili drugim državama, već i među takvim institucijama, poduzećima i nevladinim organizacijama koje mogu poboljšati njihove organizacijske i financijske kapacitete za planirani projekt. Da bi neka zamisao prešla granicu između koncepta i stvarnosti, ključno je da svi oni koji se upuštaju u utrku imaju dovoljno izdržljivosti, upornosti i motivacije kako bi stigli do cilja. Evo kratkog podsjetnika na sve preduvjete za uspješan projekt suradnje:

ideju dijeli ili je prihvaća velik broj ljudi (u javnoj upravi, nevladinim udrugama, poduzećima itd.)

projekt rješava problem koji se smatra važnim za lokalnu, odnosno, regionalnu zajednicu

dokumentacija je uredna (dokumentacija je potpuna, određene su i pravilno su raspoređene odgovornosti, nema mjesta krivom tumačenju)

zakonski je okvir povoljan (u suprotnom, zakon u svakom trenutku može dovesti do prekida projekta)

partneri surađuju prema načelu konsenzusa i uspjeli su razviti kontinuiranu suradnju

projekt ima potrebnu financijsku potporu te odgovarajuće ljude odgovorne za njegovo praćenje i provedbu

institucije stvorene radi provedbe i upravljanja ovim projektom i njegovim rezultatima imaju kompetencije i spremnost za izvršavanje svojih zadaća u okviru projekta

jednom kada je završen, projekt je koristan i služi planiranoj svrsi;

lokalna, odnosno, regionalna uprava ne promatra projekt odvojeno od "cjelovitog okruženja" koje čine veći programi suradnje, umrežavanja, strateškog planiranja.

Jedino čime možemo zaključiti ovaj tekst glasi: Budite odvažni, budite inovativni, budite uporni - budite uspješni!

Bibliografija

A Europe of Regions and Cities, Strategies and Prospects for EU Enlargement, Odbor za regije, Bruxelles, 2000.

Le Charte Europeene de l'espace rurale - un cadre politique pour le developement rural, Vijeće Europe, Strasbourg, 1995.

Les pouvoirs regionaux et locaux en Europe, Odbor za regije, Bruxelles, 2002.

Practical Guide to Cross-Border Cooperation, Europska komisija, treće izdanje, 2000.

The Interreg Model. Practical Experience in Cross-Border Co-operation, Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu, 2001.

Economic Development on the Local and Regional Level. Initiatives in South-East Europe, Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu, 2003.

Dezvoltarea regionala. Programe de cooperare din Europa Centrala si de Est, Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Rumunjskoj, 2004.

Parteneriatul public-privat Timis - concept, Temišvar, 2001.

Bodo, Barna, 2003.: *Politica regionala si dezvoltarea teritoriului*, SEDAP, Temišvar

Cernicova, Mariana, 2003.: *Regiunea de dezvoltare V Vest: politica si administratie*, Intergraf, Resita

Popescu, Corneliu-Liviu, 1999.: *Autonomia locala si integrarea europeana*, All Beck

Rivero, Jean, Waline, Jean, 1998.: *Droit administratif*, 17. izdanje, Dalloz

Izvori na Internetu:

adetim.online.ro/adetim

www.coe.int s poveznicom prema CLRAE (Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Europe)

www.cciat.ro

www.europa.eu.int

www.lidaonline.org

www.ovr.ch

www.innovating-regions.org

www.primariatm.ro

www.ris-ritts.epri.org

Lidija Pavić-Rogošić and Silvija Kipson
Zaštita okoliša u jugoistočnoj Europi

“Potrebno je razumjeti spone između okoliša i razvoja kako bi se donijele razvojne odluke koje će biti ekonomski učinkovite, društveno pravedne i odgovorne te prijateljske prema okolišu”

Izvor: Keating 1993.

Dobro očuvane prirodne resurse jugoistočne Europe treba sagledavati kao jednu od njenih najvećih komparativnih prednosti. Zato je potrebno stalno naglašavati da zemlje u regiji imaju realnu priliku uspostaviti moderno i napredno društvo te istovremeno očuvati dobru kvalitetu okoliša o kojem uvelike ovisi ljudska sigurnost, razvoj i blagostanje. Ekonomski rast, socijalna povezanost i zaštita okoliša mogu ići ruku pod ruku, baš kao što to promovira koncept održivog razvoja. Održivo iskorištavanje prirodnih resursa, sprečavanje onečišćenja i zaštita prirode osiguravaju boljitak zajednice, a to bi trebao biti primaran cilj svake lokalne samouprave. U tom pogledu, mnogo toga može biti učinjeno na lokalnoj razini.

Cilj je ovog poglavlja utvrditi napredak i neka od nedavnih postignuća na lokalnoj razini (često prvom koraku prema globalnom rješenju) na području zaštite okoliša u regiji. U tu su svrhu odabrane plodonosne inicijative i poduzetničke aktivnosti različitih sudionika, koje su djelovale unutar različitih okvira, te su predstavljene u obliku sedam studija slučaja. Naglasak je stavljen na različite pristupe, teme i ciljeve.

Trojanski program aktivnosti zaštite okoliša (Bugarska), započet 1992., odabran je za studiju slučaja u ovoj publikaciji kao jedan od prvih programa lokalne aktivnosti zaštite okoliša u Srednjoj i Istočnoj Europi. Nakon njega takvi se programi (LEAP - Local Environmental Action Programmes) u određenom opsegu provode u većini zemalja Srednje i Istočne Europe. Program aktivnosti zaštite okoliša u Troji pokazao je kako zajednica, uz aktivno sudjelovanje građana i djelotvorne načine planiranja, može probleme zaštite okoliša pretvoriti u prioritete, osmisliti ekonomične strategije koje će rješavati te probleme i stvoriti nova partnerstva radi provedbe željenih aktivnosti.

Izrada smjernica za održiv razvoj općine Jelsa (Hrvatska) odabran je kao studija slučaja radi naglašavanja važnosti procesa planiranja uz sudjelovanje javnosti u kojem lokalna zajednica ima proaktivnu ulogu, što još uvijek nije uobičajena praksa u regiji. Tako često nastaju neprovedivi projekti i planovi jer ih ljudi ne vide kao “svoje” planove, zato što

nisu bili uključeni u planiranje i proces odlučivanja, a njihova različita mišljenja, pristupi, vrijednosti i ideje nisu uzimani u obzir. U okviru procesa planiranja na Jelsi definirana je vizija te su s njom upoznate lokalne vlasti, tako da je napravljen prvi korak (koji je obično i najteži) prema planiranju održivog razvoja.

Što je LEAP?

Lokalni akcijski program zaštite okoliša (LEAP) metoda je koja služi i pomaže lokalnim zajednicama da odluče o najboljem načinu zaštite svog okoliša. Taj standardizirani proces, u kojem je važno sudjelovanje lokalne zajednice, vodi konkretnim ulaganjima u zaštitu okoliša. LEAP-om se određuju prioriteti zaštite okoliša te odabiru najprikladnije aktivnosti za rješavanje tih prioriternih problema u zajednici.

Tijekom procesa osigurava se forum za okupljanje različitih dionika, odnosno "zainteresiranih strana" - različitih interesa, vrijednosti i pogleda. Ti pojedinci zajedno rade tijekom razdoblja od pola do godinu dana u partnerstvu s lokalnim vlastima radi dogovora oko zajedničkih prioriteta i aktivnosti za rješavanje problema zaštite okoliša u zajednici. Ti se prioriteti i aktivnosti objedinjuju u Planu aktivnosti zaštite okoliša koji služi kao nacrt za buduća ulaganja u zaštitu okoliša u zajednici. Preporuke iz tog plana postaju dio odluka i planova lokalne samouprave i državnih tijela.

Zašto LEAP?

Zajednica ima korist od LEAP-a zato što taj program:

- promovira pristup dogovaranja među različitim sektorima
- usmjerava ograničene resurse na najozbiljnije probleme (ne zanemarujući potencijalne rizike) i najbolje prilike
- rezultira aktivnostima za zaštitu okoliša uz široku potporu javnosti
- Uklanja mitove koji postoje u zajednici (primjerice one, koji se tiču stvarnih zugađivača)
- pomaže provedbu nacionalne politike na lokalnoj razini
- podupire uvažavanje i provedbu zahtjeva Europske unije.

Izvor: ISC i REC 2000.

Primjer cjelovitog gospodarenja otpadom u gradu Ramnicu Valcea (Rumunjska) prikazuje uspješna praktična rješenja za gospodarenje komunalnim otpadom, jednim od najvećih problema u zaštiti okoliša u regiji i šire. Ovaj je primjer već prepoznat i priznat na skupu u Johannesburgu kao jedna od šest uspješnih praksi iz Srednje i Istočne Europe na području urbane tehnologije zaštite okoliša.

Druga studija slučaja, iz Rumunjske, iz grada Campeni, ističe tehničke i ekonomske prednosti uporabe drvnog otpada kao goriva za centralno grijanje i time predstavlja značajan korak naprijed prema smanjivanju ovisnosti o neobnovljivim izvorima energije. Projekt posjeduje i velik potencijal za primjenu u brojnim urbanim sredinama s drvnom industrijom i sustavom centralnog grijanja.

Aktivnosti u porječju rijeke Drine usmjerene prema rješavanju problema krutog otpada predstavljene su kao studija slučaja iz Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine. Uzimajući u obzir nedavnu povijest sukoba na tom području, osobito je vrijedno spomenuti da postoji volja za zajedničkom akcijom u rješavanju problema zaštite okoliša na razini pograničnih područja, koju su potaknule lokalne zajednice.

Zaštita bjeloglavog supa (Hrvatska) odabrana je kao studija slučaja koji pokazuje očuvanje ugrožene vrste. Svoj uspjeh zahvaljuje holističkom pristupu koji uključuje rad s lokalnom zajednicom radi zaštite ne samo ugrožene vrste već i njenog prirodnog staništa. Pored toga Eko-centar osnovan u sklopu zaštite supa služi kao vrijedna turistička atrakcija, provodi obrazovanje o okolišu te promiče volonterski rad.

Na kraju, kazališno događanje "Glumci u Zagvozdu" i prateći projekt "Prijatelji okoliša" (Hrvatska) izvrstan je (i rijedak) primjer uspješnog pokretanja i organiziranja zajednice te oživljavanja društvenog života u ruralnom području. Ovaj primjer ujedno je uspostavio sinergiju između kulture i zaštite okoliša s ciljem promoviranja prirodne i kulturne baštine.

Iako svi aspekti zaštite okoliša nisu pokriveni ovim odabirom, svaki od odabranih prikaza ilustrira rezultate provedenih aktivnosti, uključenosti zainteresiranih strana, produktivnih partnerstava te korištenja zajedničkih resursa i znanja. Također, potrebno je naglasiti kako financijska potpora internacionalnih i donatorskih organizacija često igra važnu ulogu, omogućavajući lokalnoj vlasti da nadiđe nedostatno financiranje iz državnog proračuna i ostvari željene ciljeve.

Zaključno, svaki pojedini primjer uključen u ovaj pregled već je pridonio očuvanju okoliša te predstavlja korak naprijed prema održivom razvoju lokalnih zajednica u regiji, poboljšavajući kvalitetu života i ekonomske aktivnosti. Nadamo se da će predstavljene uspješni primjeri inspirirati i potaknuti buduće inicijative.

1. Projekt aktivnosti za zaštitu okoliša u Trojanu (Trojanski EAP)

Ovu je studiju slučaja pripremio Institut za održive zajednice iz Vermona (SAD).

Lokacija

Trojan (Bugarska), grad je od 46.000 ljudi, smješten na sjevernim obroncima Balkanskog gorja na rubu rezervata biosfere i parka prirode. Nalazi se otprilike 145 km istočno od Sofije, a njegova prirodna ljepota i povijesni samostan čine ga popularnim rekreacijskim područjem.

Tko je sudjelovao?

Projekt je vodio Institut za održive zajednice (ISC) iz SAD, koji promiče zaštitu okoliša sudjelovanjem zajednice u postupcima odlučivanja na lokalnoj razini u Srednjoj i Istočnoj Europi i Euroaziji osiguravanjem tehničke pomoći i provođenjem pilot projekata.

U odborima za EAP okupili su se volonteri iz različitih skupina gradskog stanovništva, poljoprivrednici, učitelji, studenti, gradski dužnosnici i predstavnici regionalnih vladinih agencija, nevladinih organizacija i privatnog sektora.

Volonter američke udruge «US Peace Corps» osigurao je logističku potporu za rad odbora građana. Zaposleno je dvoje ljudi na puno radno vrijeme za dugoročno provođenje programa očuvanja voda u okviru gradskog Ureda za otkrivanje gubljenja vode u mreži, a jedna je osoba zaposlena na puno radno vrijeme u gradskom Odjelu za edukaciju o zaštiti okoliša na Programu edukacije o zaštiti okoliša.

Opis

Problemi zaštite okoliša doveli su u pitanje ljepotu i ekonomski napredak Trojana. Loš način zbrinjavanja krutog otpada i neodgovarajući tretman otpadnih voda zagađivali su lokalne izvore vode i uzrokovali zdravstvene probleme; izgaranje ugljena s visokim postotkom sumpora i loživo ulje za zagrijavanje domova i industrijske procese zagađivali su zrak. Grad je želio poboljšati stanje okoliša, no nije imao puno iskustva u upravljanju okolišem.

Pilot projekt, u trajanju od dvadeset i jednog mjeseca, trebao je poboljšati kapacitete lokalne samouprave i udruga za upravljanje okolišem na razini zajednice. Projekt je posebno trebao prenijeti znanja i vještine u upravljanju okolišem i razviti model za planiranje i upravljanje okolišem procesom komparativne procjene rizika i metodom odlučivanja uz sudjelovanje građana. ISC je proveo 6 treninga u zajednicama Trojana. Specifične zadaće trojanskog programa bile su: ocjena rizika za javno zdravlje, ekologiju i kvalitetu života (socijalni i ekonomski faktori), povezani s problemima zaštite okoliša u zajednici, zatim rangiranje problema na temelju njihovih relativnih rizika te razvoj i provedba akcijskih pla-

nova za rješavanje najtežih problema. Sudionicima projekta pomagalo se u prikupljanju pouzdanih i relevantnih podataka, poboljšanju kvalitete analize okoliša i prihvaćanju ekonomičnih rješenja.

Ciljevi

Razviti stručno lokalno upravljanje okolišem uvođenjem modela planiranja koji objedinjuje procjenu rizika okoliša i metode odlučivanja uz sudjelovanje javnosti (te su metode korištene za određivanje prioriteta problema, usporedbu rizika i oblikovanje ekonomičnih rješenja).

Služiti kao model drugim zajednicama koje žele primijeniti djelotvorne strategije upravljanja okolišem.

Provedba

Projekt se sastojao od sljedećih faza: organizacija projekta i početni trening; identifikacija problema i usporedba rizika okoliša; izrada plana aktivnosti u okolišu i odabir strategija; provođenje strategije i nadgledanje; evaluacija.

1. Faza: Organizacija projekta i početni trening

Tijekom početne faze projekta osnovana su dva odbora građana radi preuzimanja posla oko projekta:

- 1) Odbor za politiku - odgovoran je za obrazovanje i mobilizaciju javnosti te njeno aktivno uključivanje. Također je pomogao u identifikaciji problema okoliša za potrebe studije, obradi podataka i analizi koju je pripremio Tehnički odbor te u pripremi plana aktivnosti u okolišu. Članovi predstavljaju sve skupine u zajednici - lokalnu vlast, poslovni sektor, udruge, poljoprivrednike, obične građane, učitelje, medije itd.
- 2) Tehnički odbor - odgovoran je za prikupljanje i analizu podataka o rizicima povezanim s različitim problemima okoliša i njihovim potencijalnim rješenjima. Sastoji se od ljudi sa specijaliziranim znanjima, stručnošću i iskustvom na područjima zaštite okoliša i/ili javnog zdravlja, prirodnih znanosti, ekonomije i kontrole zagađenja.

Članove odbora, koji su radili kao volonteri, odredio je gradonačelnik Trojana. Mandat i opis poslova odbora odredio je izravno ISC. Uspostavljen je projektni ured, zaposlen lokalni koordinator, a volonter američke organizacije «US Peace Corps» određen je za logističku potporu odborima građana.

ISC je osigurao članovima odbora i projektnom osoblju potrebnu izobrazbu i resurse potrebne za ispunjenje zadaća. Članovi odbora odgovorni su za procjenu rizika povezanog s problemima okoliša u zajednici, rangiranjem tih problema na temelju relativnih rizika te pripremu i provedbu akcijskog plana za rješavanje najtežih problema.

2. Faza: Identifikacija problema i usporedba rizika u okolišu

Tijekom sljedeće faze Odbor za politiku proveo je anketu među stanovnicima radi određivanja problema okoliša koji oni smatraju najvećima. Pomoću tih podataka Tehnički odbor izlistao je popis problema. Četiri tisuće građana identificiralo je neodgovarajuću opskrbu pitkom vodom, zagađenje zraka, uništenje šuma te zagađenje površinskih voda kao najteže probleme. Odbor za politiku proveo je brojne aktivnosti obrazovanja javnosti koje su obuhvaćale informativne sastanke, objavljivane članaka u lokalnom tisku i pripremu informacijskih panoa.

Tehnički odbor prikupljao je daljnje podatke i procjenjivao opseg problema u okolišu. Tijekom početne faze projekta, Tehnički je odbor odabrao kategorije rizika za evaluaciju problema okoliša. Specifične kategorije rizika koje su se koristile u evaluaciji problema u Trojani obuhvaćale su javno zdravlje, ekologiju i kvalitetu života (socijalne i ekonomske faktore). Konačan popis problema podvrgnut je komparativnoj analizi rizika. Rabile su se dostupne znanstvene informacije za procjenu relativnih rizika problema u okolišu za ljudsko zdravlje, ekologiju i kvalitetu života.

Problemi u okolišu rangirani su na temelju znanstvenih informacija dobivenih analizom rizika te mišljenja javnosti. Da bi se pomoglo Tehničkom odboru u dogovoru oko prioriteta, održan je dvodnevni radni sastanak. Tijekom tog sastanka informacije povezane s analizom rizika revidirane su i rangirane.

Konačno rangiranje problema provedeno je temeljem pregleda raspoloživih podataka i mišljenja dobivenih na javnim sastancima. Dva su odbora zajedno identificirala dva problema kao prioritetna za poduzimanje aktivnosti: lošu kvalitetu i nisku količinu pitke vode te sve veće zagađenje zraka.

3. Faza: Odabir strategija i izrada akcijskog plana za okoliš

Usmjeravanjem na pitku vodu i zagađenje zraka, odbori su postavili dugoročne ciljeve i prikupili informacije o alternativnim aktivnostima u SAD, Zapadnoj Europi te Srednjoj i Istočnoj Europi. Zatim su, pored drugih kriterija, vrednovali moguće aktivnosti na temelju njihove relativne ekonomičnosti, djelotvornosti u rješavanju problema i količini vremena potrebnog za provedbu. Te su informacije ukratko iznijeli u LEAP-u. Objavljen je nacrt LEAP-a kako bi se prikupila mišljenja građana. Nakon prikupljanja primjedaba i njihovog uključivanja u nacrt, Gradsko vijeće Trojana odobrilo je konačan Akcijski plan za okoliš. ISC je gradu osigurao financijsku potporu i pomoć u provođenju dogovorenih aktivnosti.

4. Faza: Provedba

Kao okvir za provođenje aktivnosti, odbori su izradili detaljan plan provedbe kojim se određuju specifični koraci, specifične odgovorne sku-

pine i agencije, predložen je i vremenski okvir te izrađen proračun za svaku aktivnost. Odbori su se odlučili usmjeriti na tri specifične provedbene aktivnosti: otkrivanje mjesta istjecanja vode iz podzemnih cijevi, industrijsku potrošnju vode i obrazovanje o okolišu.

U suradnji s gradom i lokalnim vodovodom izradili su sveobuhvatan program otkrivanja i popravljivanja mjesta istjecanja vode u podzemnim glavnim i distribucijskim cjevovodima. Otkrili su da gotovo 50% pitke vode u Trojanu nekontrolirano istječe iz cijevi. Grad je kupio opremu za otkrivanje istjecanja, a inozemni je stručnjak pomogao osoblju lokalnog vodovoda u osmišljavanju i primjeni programa.

Odbori su odlučili dotaknuti i industrijsko iskorištavanje vode budući da industrija troši više od 60% trojanske opskrbe vodom. Stručnjak je proveo reviziju rješavanja otpadnih voda u pet najvećih industrija u Trojanu. Ta je revizija otkrila ogromne mogućnosti uštede vode i smanjenja tokova otpadnih voda. Kao rezultat, grad je proveo kontrolu trošenja industrijskih voda i osmislio program za smanjenje industrijske potrošnje vode. Na kraju, odbori građana podržali su uspostavljanje Centra za okoliš i obrazovanje u Trojanu. Uklopljen u školski sustav, Centar sada promiče obrazovanje o okolišu u školama i javnosti.

5. Faza: Praćenje i vrednovanje

Odbori građana i grad uspostavili su zajednički upravljački tim za nadgledanje provođenja projekta. Nadalje, gradski je vodovod osnovao posebnu jedinicu za otkrivanje i popravljivanje istjecanja vode te digitaliziranje karte podzemne mreže cjevovoda.

Rezultati

Grad Trojan popravio je 70 oštećenja na podzemnoj mreži cjevovoda i zamijenio gotovo jedan kilometar cijevi, što je rezultiralo uštedom vode od otprilike 10%.

Digitalizirana je karta podzemne mreže cjevovoda.

Prihvaćena je nova odredba o zaštiti okoliša koja od industrije zahtijeva plaćanje doprinosa na temelju potrošnje vode te slanje podataka o potrošnji vode gradskom poglavarstvu. Odredba zahtijeva od najvećih industrijskih korisnika vode da razviju vlastitu opskrbu vodom gdje god je to moguće.

Provedena je revizija cjelokupnog vodoopskrbnog sustava i detaljni pregledi vodoopskrbe velikih industrija. Industrije su dobile informacije o tome koliko vode troše, koliki su njihovi troškovi zbog toga i posebne mjere koje trebaju poduzeti kako bi se smanjila potrošnja vode.

Odnos između grada i industrije, glede problema u okolišu, poboljšao se, što je rezultat projekta. Glavne industrije sastale su se s

gradskim vlastima tražeći sredstva za provedbu prevencije zagađenja koja ne iziskuje velike troškove.

Osnovan je novi Centar za obrazovanje o okolišu koji promiče obrazovanje o okolišu u školama i javnosti.

Odbori LEAP-a izradili su nekoliko publikacija i podijelili ih svim bugarskim gradovima: proveli su nacionalnu radionicu na kojoj su predstavili iskustvo Trojana potaknuvši i druge gradove na osmišljavanje sličnih projekata.

Nacionalni program pomoći očuvanju okoliša počeo se izrađivati uz jaku podršku Ministarstva za zaštitu okoliša. Tri su ministarstva potpisala Memorandum o razumijevanju kojim se obvezuju pomoći gradovima u rješavanju problema okoliša, a nakon toga uspostavljena je i radna grupa za okoliš koju čine predstavnici nekoliko ministarstava.

Što se iz toga može naučiti?

U zajedničkoj analizi rizika bilo je mnogo problema u određivanju koje su informacije dostupne i iz kojih izvora, u dobivanju i pristupu informacijama te u utvrđivanju točnosti, odnosno valjanosti podataka. ISC preporuča zajednicama da prije poduzimanja sličnih projekata provedu preliminarno istraživanje o izvorima informiranja.

Izuzetno je važno identificirati i zatražiti suradnju od ključnih nacionalnih i regionalnih vladinih agencija koje bi mogle gradovima ponuditi pomoć u rješavanju pitanja okoliša. Gradovi će imati koristi od pomoći pri upravljanju sredstvima, jasnijim odgovornostima na području okoliša, revizijama i nadgledanju, osmišljavanju i provedbi projekata, uporabi alata upravljanja, jačanju zaštite okoliša, financiranju projekata, izradi plana aktivnosti, sudjelovanju javnosti i tehničkim pitanjima.

Za predstavnike nacionalnih vladinih agencija, udruge i privatni sektor trebalo bi osigurati izobrazbu o: ulozi i funkciji pojedinih sektora i razinama upravljanja; stratezijskom planiranju; planu aktivnosti; izradi proračuna; upravljanju sredstvima; uključivanju javnosti u postupke odlučivanja te praćenju i vrednovanju provedbe projekata.

Financiranje

Američki je EAP u suradnji s Američkom agencijom za međunarodni razvoj (USAID) osigurao sredstva ISC-u za provedbu LEAP-a u Trojanu (335.000 USD) i provedbu akcijskog plana (60.000 USD). ISC je gradu Trojanu osigurao potporu u iznosu do 35.000 USD za provedbu dogovorenih planova aktivnosti i pokrivanje troškova objavljivanja projektne dokumentacije.

Grad je odgovoran za osiguranje 10% doprinosa za provedbu, bilo u obliku rada ili materijala.

Kontakt

Paul Markowitz, direktor projekta
Institute for Sustainable Communities
535 Stone Cutters Way
Montpelier, Vermont 05602 USA
Tel.: (802) 229 2900
Fax: (802) 229 2919
E-adresa: pm@iscvt.org

2. Smjernice za održiv razvoj općine Jelsa

Ovu je studiju slučaja pripremio ODRAZ, Hrvatska.

Lokacija

Grad Jelsa smješten je u sredini otoka Hvara (Hrvatska), ima otprilike 3800 stanovnika i pokriva područje od 118 km².

Tko je sudjelovao?

Istraživanje je pripremila i provela nevladina udruga ODRAZ na temelju vlastitog iskustva na terenu i uz doprinos kolega iz Međunarodnog instituta za industrijsku ekonomiju okoliša iz Lunda, Instituta za okoliš iz Stockholma i Johhaum Research iz Graza.

Istraživanje je provedeno u partnerstvu s lokalnim vlastima, suradnji s lokalnim nevladinim organizacijama (CIMA Jelsa, CIMA Vrboska) i izravnim sudjelovanjem pojedinaca posvećenih svojoj zajednici. U proces je bilo uključeno oko 50 ljudi.

Opis

Kao i kod mnogih lokalnih zajednica, lokalne vlasti u gradu Jelsi *radije improviziraju nego planiraju* svoj razvoj. Za to postoje mnogi razlozi, no najznačajniji su loša razmjena informacija (nacionalna razina - regionalna - lokalne vlasti - građani), nedovoljno i loše razvijeno upravljanje (nepostojanje transparentnosti, kvalitetnog upravljanja, sudjelovanja javnosti). Analizu nedostatka sustavnog planiranja na lokalnoj razini proveli su stručnjaci i zainteresirani pojedinci.

Izvještaj "Smjernice za održivi razvoj općine Jelsa" nastao je kao osnovni dokument planiranja za lokalnu upravu. Taj je proces bio predviđen kao *model* koji se može *replirati* u sličnim zajednicama.

Ciljevi

Započeti proces planiranja svim raspoloživim lokalnim resursima za stvaranje osjećaja prioriteta i zajedničkog interesa koji će stremi održivom razvoju.

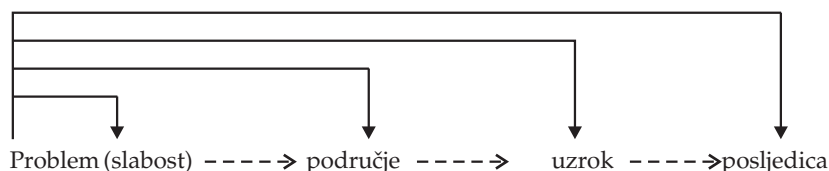
Izraditi nacrt vizije razvoja općine Jelse, uključujući akcijski plan prioriteta kao osnovni dokument planiranja za lokalnu upravu koji spaja relevantne razvojne teme.

Provedba

1. korak

Pripremiti i s vlastima revidirati metodologiju procjene i akcijski plan za provedbu. Metodologija se temeljila na varijaciji analize "problemskog stabla".

Analiza problema provedena je ovisno o izvoru problema (tamo gdje pripada - područje, primjerice: lokalne uprave, SME, pitanja okoliša) te podjeli na uzrok i posljedica.



2. korak

Prikupiti informacije, napraviti pregled situacije u općini i utvrditi sadašnju praksu razvoja. Na temelju tih informacija i doprinosa sudionika istraživanja bilo je dovršeno mapiranje trenutne situacije. Trenutna je situacija pomogla u izradi triju glavnih razvojnih scenarija (vidi tablicu 1).

3. korak

Organiziran je "Skup održivog razvoja otoka" radi predstavljanja koncepta održivosti, konkretnih primjera i potencijala za održivost na različitim područjima rada. Neke od tema pokrile su biološku raznolikost mora i zaštićenih morskih područja, Sunčeve energije, organske poljoprivrede, programe kreditiranja poput poticaja za otočki turizam, prirodno i povijesno naslijeđe, ekoturizam i nautički turizam.

Svaka je tema pobudila veliko zanimanje i sudionici su postavljali mnogobrojna pitanja nakon predavanja i razmjenjivali informacije. Na taj je način otprilike 150 otočana izravno i još više njih neizravno postalo svjesno svoje odgovornosti za razvoj kao i mogućnosti da to djelotvorno učine.

4. korak

Procjena mogućnosti održivog razvoja sastojala se od:

- pojedinačnih razgovora s tridesetoricom lokalnih predstavnika
- pregleda situacije u gradu i trenutne razvojne prakse
- analize uzroka i posljedica problema
- analize razvojnih potencijala resursa

izrade razvojnih scenarija
 nacrt vizije razvoja općine Jelsa
 definiranja razvojnih prioriteta i potencijalnih projekata
 objavljivanja izvještaja "Smjernice za održivi razvoj općine Jelsa".

Na temelju istraživanja i mišljenja koja su tijekom razgovora izrazili stanovnici općine Jelsa, izrađen je pregled situacije u gradu i trenutne razvojne prakse. Primijenjeni kriteriji za određivanje prioriteta bili su: 1) važnost, 2) hitnost i 3) mogućnost primjene. Na temelju tih kriterija prepoznata su četiri prioritetna područja - glavna područja razvoja (vidi tablicu 2).

Pregled situacije može se vidjeti u obliku glavnih razvojnih scenarija. Iznesena tablica predstavlja pojednostavljene scenarije u odnosu na glavna područja razvoja (MDA).

Detaljnija analiza svakog glavnog područja razvoja provedena je i predstavljena u studiji, no za potrebe ove publikacije ilustrirani su samo opći dobiveni podaci.

Svako je područje u scenariju dobilo oznaku:

- ☺ pozitivno/poželjno
- ☹ neutralno/neodređeno
- ☹ negativno/nepoželjno

Strelice označavaju trend poboljšanja ili pogoršanja specifičnog područja, a krivulja smjera definira intenzitet promjene.

Tablica 1. Razvojni scenariji općine Jelsa

Glavna područja razvoja		Scenariji		
		Postojeći	Globalistički	Prema održivosti
a	Provedbeni kapacitet otoka	☹ ↘	☹ ↘	☺ →
b	Planiranje lokalnog razvoja	☹ →	☹ ↘	☺ ↗
c	Lokalno gospodarstvo, samozapošljavanje	☹ →	☹ ↘	☺ ↗
d	Socijalni kapital, naslijeđe, okoliš	☹ ↘	☹ ↘	☺ ↗

Ova kumulativna tablica predstavlja tri osnovna scenarija koji pokušavaju dati pregled četiriju glavnih područja razvoja. Priroda prikazanih

trendova jest kvalitativna, utemeljena na rezultatima istraživanja. Međutim, valja napomenuti da se mjerljivi pokazatelji razvoja u budućnosti moraju definirati radi osiguranja bolje kvalitete i preciznijeg planiranja.

Rezultati

Prvi je put analiza lokalnih prilika glede problema i razvojnih resursa provedena u izravnoj suradnji s lokalnom zajednicom da bi se odredili prioriteti i područja razvoja.

Izveštaj "Smjernice za održivi razvoj općine Jelsa" nastao je kao osnovni dokument planiranja za lokalnu upravu.

Procjena sadašnje situacije u općini Jelsa pokazuje brojne pozitivne i negativne aspekte. Glavna područja razvoja njihov su logičan slijed. Tablica 2 prikazuje povezanost glavnih uzroka problema s nositeljima razvoja i glavnim područjima razvoja. Na temelju tih područja izradit će se vizija, prioriteti i moguće aktivnosti. Regionalne i profesionalne institucije zadužene za planiranje uključile su dobivene podatke u svoje aktivnosti.

Rezultati ovog projekta iskoristit će se za obrazovanje lokalnih vlasti u drugim zajednicama.

Glavna područja razvoja	Negativni aspekti (glavni uzroci)	Pozitivni aspekti (resursi i vrijednosti - nositelji razvoja)
<i>Provedbeni kapacitet otoka</i>	Urbanizacija otoka najvjerojatnije je dostigla svoj maksimalan kapacitet.	Postojeći smještaj turista i cestovna infrastruktura dovoljni su za razvoj turizma neškodljiv za okoliš.
<i>Planiranje lokalnog razvoja</i>	Sustav planiranja, suradnje, promišljanja i pregovaranja ne postoji. Improvizacije i nedostatak transparentnosti dominiraju upravom.	Prepoznata je potreba za definiranjem uzajamnih interesa lokalnih vlasti na otoku ili regiji i za sudjelovanjem javnosti.
<i>Lokalno gospodarstvo, samozapošljavanje</i>	Turizam, kao dominantna aktivnost, nije povezan s ostalim poslovima. Tranzicijska ekonomija nije osigurala mehanizme za razvoj poduzetništva ni za plasiranje postojećih domaćih proizvoda.	Postoje potencijali u obiteljskim obrtima, poljoprivredi, turizmu, razvoju novih proizvoda i usluga.

Socijalni kapital, naslijeđe, okoliš	Broj se lokalnih stanovnika smanjuje. S druge strane, sve je veći pritisak turista čime je ugrožena kvaliteta lokalnog života.	Očuvano je naslijeđe (priroda, autohtonost, tradicija i bogata povijest, arhitektura, starine i arheologija). Društvene su mreže sačuvane zanimanjem mladih za sudjelovanje u lokalnom razvoju.
---	--	--

Što se iz toga može naučiti?

Većina stranih donacija ne uspijeva promijeniti razvojne tokove zato što su njihovi pristupi, koncepti i saznanja nedjelotvorna u *jedinstvenom* okruženju zajednice. Naučiti kako pokrenuti sustavan pristup planiranju održivog razvoja u zajednici, dugačak je i predan proces koji se u *potpunosti* mora osloniti na lokalne resurse.

1. Domaći i strani donatori morali bi ulagati u *lokalnu razinu praktičnog znanja (know how)* (trošak za jednog europskog ili američkog stručnjaka jednak je trošku za 5 do 10 lokalnih).
2. Lokalna zajednica i uprava morale bi prepoznati svoju *odgovornost* za osiguravanje kvalitete okoliša za buduće generacije.
3. Regionalna uprava morala bi preuzeti zadaće koje od njih očekuju ministarstva i/ili lokalna uprava.
4. Lokalni resursi (javni, privatni, pojedinačni) morali bi se *ujediniti* u zajedničkom interesu osobito oko izgradnje ljudskih potencijala (mladi, nezaposleni) za održive poslove, poboljšanja u socijalnom kapitalu i dobrom vodstvu.

Financiranje

Kvaliteteno planiranje zahtijeva stalna poboljšanja. Prvi je krug proveden, a daljnje će aktivnosti ovisiti o predanosti i mudrosti gradskog vodstva. To obuhvaća i različite raspoložive načine prikupljanja sredstava.

Stoga lokalna samouprava mora definirati smjer svog razvoja što je moguće prije, kako bi se mogla uključiti u pozitivne trendove u zemlji i inozemstvu te osigurati održivost.

Ovaj su izvještaj financijski pomogli Europska komisija i Veleposlanstvo SAD-a.

Kontakt

Hrvoje Carić, voditelj projekta
ODRAZ - Održivi razvoj zajednice
Ljudevita Posavskog 2
10 000 Zagreb, Croatia
Tel.: +385 1 46 55 202
Fax: +385 1 46 55 200
E-adresa: hrvoje.caric@zg.htnet.hr

3. Cjelovito gospodarenje otpadom u gradu Ramnicu Valcea

Ovu je studiju slučaja pripremila Gradsko poglavarstvo grada Ramnicu Valcea.

Lokacija

Ramnicu Valcea glavni je grad pokrajine Valcea u Rumunjskoj i broji 125.000 stanovnika. Smješten je na obali rijeke Olt na 440 m nadmorske visine.

Značajnije industrije u gradu Ramnicu Valcea uključuju kemijsku industriju, proizvodnju toplinske energije i proizvodnju struje. U posljednje vrijeme Ramnicu Valcea pokušava razviti turističku ponudu, uzimajući u obzir poseban prirodni potencijal područja.

Tko je sudjelovao?

Njemačka je agencija za tehničku suradnju (GTZ) na temelju ugovora o tehničkoj suradnji sklopljenog između rumunjske i njemačke vlade provodila program nepovratne pomoći na području gospodarenja komunalnim otpadom još od 1997.

Konzultanti njemačke tvrtke PPI (Project Partners International) i komunalno poduzeće iz Goettingena pružili su tehničku pomoć.

Osim toga njemački su konzultanti zajedno s 10 studenata ekologije sa Sveučilišta u Bukureštu sudjelovali u određivanju sastava otpada.

Gradsko poglavarstvo grada Ramnicu Valcea bilo je odgovorno za sljedeće: poboljšanje skupljanja otpada i poboljšanje prometnog sustava, razvrstavanje otpada, odvajanje biorazgradivog otpada, izgradnju kompostane na probnoj lokaciji, pripremanje investicijskih projekata te provođenje intenzivnih informacijskih kampanja radi bolje informiranosti građana o zaštiti okoliša. Lokalna je vlast imala važnu ulogu i u usklađivanju aktivnosti lokalnih aktera uključenih u gospodarenje komunalnim otpadom (kućanstava, privatnih komunalnih tvrtki, inspekcije za zaštitu okoliša, zdravstvene inspekcije, malih poduzetnika itd.).

Opis

Sustav gospodarenja otpadom u Ramnicu Valcea nije bio odgovarajući. Nedovoljno često prikupljanje otpada imalo je za posljedicu manju produktivnost komunalnog poduzeća, nagrđivanje izgleda grada te je predstavljalo prijetnju za zdravlje ljudi i okoliša. Odlaganje otpada nije bilo kontrolirano i uzrokovalo je onečišćenje okoliša. Istovremeno, osviještenost građana o problemima otpada bila je na iznimno niskoj razini.

Namjera je ovog projekta primjena novog sustava gospodarenja otpadom kako bi se poboljšali zdravstveni i estetski uvjeti u gradu, zaštitilo zdravlje građana i okoliš te, najzad, da bi se lokalno upravljanje uskladilo s europskim standardima. Projekt je započeo 1997. i još se odvija.

Ciljevi

Glavni je cilj ovog projekta promocija nacionalne strategije gospodarenja komunalnim otpadom te primjene sustava gospodarenja otpadom u Ramnicu Valcea u skladu s europskim standardima.

Lokalna je vlast, u suradnji s njemačkim konzultantima, odredila sljedeće ciljeve:

- razvoj strategije gospodarenja otpadom
- poboljšanje skupljanja i transporta komunalnog otpada
- reorganizaciju odlaganja otpada
- smanjenje količine otpada koja trenutno završava na odlagalištu odvojenim skupljanjem otpada i kompostiranjem
- pripremanje projekata za financiranje suvremenog odlagališta i kompostane te za zatvaranje postojećeg odlagališta
- praćenje svih informacija vezanih uz gospodarenje otpadom
- podizanje razine svijesti građana o gospodarenju otpadom po europskim standardima.

Provedba

Projekt se sastoji od četiri glavna dijela.

Prvi dio uključuje uvođenje i poboljšanje skupljanja komunalnog otpada donacijom njemačke vlade koja se sastojala od 5000 kontejnera i tri vozila za sabijanje otpada. Gradsko je poglavarstvo organiziralo sastanke na kojima su informirani o razmještanju kontejnera i njihovoj važnosti za uređenje mjesta skupljanja diljem grada.

Drugi dio projekta, možda i najvažniji, uključivao je razvrstavanje otpada kako bi se omogućilo da se ubuduće donose odluke na temelju informiranosti o strategiji cjelovitog gospodarenja otpadom u gradu Ramnicu Valcea. Razvrstavanje su proveli njemački konzultanti i 10 studenata ekologije sa Sveučilišta u Bukureštu kroz četiri vremenska perioda (lipanj 2000., listopad i veljača 2001. te svibanj 2002.). Analiza je pokazala kako je biorazgradiv otpad zastupljen s više od 55%.

Na temelju podataka dobivenih analizom otpada, početkom studenog 2001., započelo je skupljanje odvojenog biorazgradivog otpada. Tu je aktivnost podržala Njemačka vlada: 4.000 kontejnera od 7 litara podijeljeno je kućanstvima na probnom području te je osigurana oprema za pilot kompostanu. U studenom 2001., lokalna je vlast postavila 1.260 kontejnera na probnom području te osigurala informativni materijal za podizanje razine svijesti građana. Do sada je od skupljenog biorazgradivog otpada proizvedeno više od 500 tona komposta. Plan je da se projekt kompostiranja proširi na područje cijelog grada.

Treći se dio projekta sastojao od otvaranja nacionalnog informativnog centra za gospodarenje otpadom s ciljem podizanja razine svijesti građana i educiranja zaposlenika komunalnih poduzeća i javnih službi.

Četvrta komponenta projekta bila je izrada priručnika o cjelovitom gospodarenju otpadom. Tijekom sljedeće dvije godine taj će se priručnik koristiti za izobrazbu pripadnika javnog i privatnog sektora zainteresiranih za načela cjelovitog upravljanja otpadom te primjenu takvih programa diljem Rumunjske.

Kako bi se nastavilo s usklađivanjem sa zajedničkom stečevinom u Ramnicu Valcea, s obzirom na odlaganje otpada i smanjivanje količine otpada različitim metodama obrade i smanjivanja, lokalne su vlasti započele edukativnu kampanju na području zaštite okoliša, usmjerenu na cjelokupnu javnost i škole. U tu su svrhu tiskani i podijeljeni različiti materijali: mape, leci, plakati, brošure.

Rezultati i postignuća

Vrijeme potrebno za pražnjenje kontejnera smanjeno je s 15-20 min/m³ na 3-4 min/m³ čime je smanjena prijetnja za zdravlje ljudi te onečišćenje okoliša.

Otvaranjem prvog informacijskog centra za gospodarenje otpadom u Rumunjskoj poboljšana je komunikacija između građana, javne uprave, lokalne vlasti te svih dionika na lokalnoj i nacionalnoj razini.

Studija izvedivosti vezana uz cjelovito gospodarenje otpadom u Ramnicu Valcea napravljena je i predana Europskoj uniji; na taj je način fond ISPA osigurao financiranje.

Postojeće je odlagalište preuređeno i upotrijebljena je nova tehnologija za kontrolu odlaganja otpada. Izgrađena je prva pilot kompostana za kompostiranje biorazgradivog otpada.

Smanjila se količina otpada koja završava na odlagalištu zbog odvojenog skupljanja biorazgradivog otpada na probnom području od 1.260 kućanstava.

Izrađena je web stranica koja sadrži informacije o gospodarenju otpadom, rezultate projekta, smjernice za analizu sastava otpada i relevantne zakone.

Provedene su intenzivne informacijske kampanje kako bi se podigla razina svijesti građana o gospodarenju komunalnim otpadom, a u škole je uveden predmet ekologija.

Do današnjeg dana održano je sedam seminara i oko 170 predstavnika lokalne vlasti, javnih institucija i privatnih tvrtki koje se bave otpadom završilo je izobrazbu o gospodarenju komunalnim otpadom.

Rezultati dobiveni ovim projektom bili su presudni za odluke da se tri godine uzastopce gradu Ramnicu Valcea dodijeli priznanje "City towards EU Compliance Award" za izuzetan uspjeh na područjima gospodarenja otpadom, kvalitete vode i zraka te pružanja informacija o okolišu.

U 2002. grad Dubai (Ujedinjeni Arapski Emirati) i UN-HABITAT dodijelili su gradu Ramnicu Valcea za ovaj projekt priznanje za najbolju praksu.

Na skupu u Johaneshburgu isti je projekt (zajedno s drugih pet projekata) proglašen najboljom praksom iz Istočne i Srednje Europe na području urbane tehnologije zaštite okoliša.

Što se iz toga može naučiti?

Za uspješno provođenje projekta lokalnim je vlastima bilo potrebno iskustvo stručnjaka s tog područja. Konzultanti su pružili ne samo financijsku potporu već i tehničku pomoć i vođenje. Također su pružili i konkretne primjere iz grada slične veličine i smještaja (Goettingena).

Drugi važan aspekt uspjeha bio je predstavljanje svakog pojedinog dijela projekta u lokalnim medijima. Organizirane su javne tribine i kratki izvještaji kako bi se javnost uključila u proces donošenja odluka. Zahvaljujući tome, građani su bili otvoreniji prema projektu i spremniji sudjelovati. Također, predstavljanjem projekta na web stranici gradskog poglavarstva (www.primariavl.ro) dobiveni su rezultati postali dostupni javnosti čime je omogućeno i drugim lokalnim vlastima da imaju koristi od iskustva grada Ramnicu Valcea.

Utvrđivanje početnog stanja i ciljeva te određivanje prioriteta prema tehničkim i ekonomskim kriterijima ključni su elementi uspjeha ovog projekta. Vrlo je važno stvoriti bazu podataka i utvrditi pokazatelje kako bi se provedba projekta mogla ustanoviti u svakom trenutku.

Treba razmotriti mogućnost javno-privatnog partnerstva prilikom provedbe projekta. Lokalne vlasti moraju uključiti sve dionike (komunalna poduzeća, inspekciju zaštite okoliša, inspekciju javnog zdravlja, nevladine organizacije, škole i vrtiće, tvrtke itd.) od samog početka projekta kako bi se osigurala ispravna primjena donesenih odluka.

Financiranje

Njemačka Agencija za tehničku suradnju (GTZ) donirala je financijska sredstva za 5000 kontejnera, 3 kamiona za sabijanje, opremu za kompostanu, osnivanje informacijskog centra i osiguravanje izobrazbe za gospodarenje komunalnim otpadom. Sredstva iz fonda ISPA u iznosu od 1,4 milijuna dolara, od čega je 75% nepovratnih sredstava, dobiveno

je za sanaciju postojećeg odlagališta i otvaranja novog koje zadovoljava sve propise te za izgradnju kompostane i uvođenje novog sustava skupljanja otpada. Iz lokalnog se proračuna 25% investicije osigurava bankovnim zajmom koji će se otplaćivati naknadama za zbrinjavanje otpada.

Kontakt

Diana Dumitru, direktorica Odjela europskih integracija
Ramnicu Valcea Town Hall, Rumunjska
Tel./fax: 0040 250 736 081
E-adresa: dianad@primariavl.ro

4. Uporaba drvnog otpada za centralno grijanje

Ovu je studiju slučaja pripremila Rumunjska agencija za očuvanje energije (ARCE)

Lokacija

Grad Campeni (Rumunjska) broji 10.000 stanovnika i smješten je u podnožju planine Apuseni u zapadnoj Rumunjskoj.

Tko je sudjelovao?

Partneri u provedbi projekta bili su:

konzultant: Rumunjski nacionalni institut za drvo

voditelj programa PHARE: Rumunjsko ministarstvo industrije i trgovine, Odjel za programe s međunarodnim organizacijama (financijski dio) i Rumunjska agencija za očuvanje energije (tehnički dio)

suradnik: Rumunjsko ministarstvo voda, šuma i zaštite okoliša, Odjel za praćenje i ekološku kontrolu

dizajner i opskrbljivač bojlera: tvrtka SC Terma Prod SRL iz Rumunjske

korisnici projekta: tvrtka GOTERM SA i gradsko poglavarstvo Campeni

Opis

Početna situacija: Termoelektrana-toplana broj 1, opremljena s četiri kotla tipa PAL na mazut koja proizvode toplinu od 2.175 Gcal/god (8 sati/dan) i toplu vodu za kućanstva (2 sata/dan) trošeći oko 324 tona mazuta godišnje. Efikasnost bojlera iznosila je najviše 70%.

Situacija nakon modernizacije: dva bojlera tipa PAL 15 izrađena u Rumunjskoj koriste piljevinu kalorijske vrijednosti od 2.100 Kcal/kg.

Efikasnost bojlera izmjerena nakon perioda testiranja iznosi 83%, proizvodeći 4.087 Gcal/god, što je za 88% više od stare termoelektrane-toplane. Nadalje, bojleri su opremljeni dodatnim potpuno automatiziranim pećima na laka goriva.

Ovaj projekt pokazuje tehničke i ekonomske prednosti iskorištavanja drvnog otpada kao goriva za centralno grijanje. Također, ovaj projekt ima velik potencijal primjene u brojnim urbanim područjima koja imaju drvenu industriju i sustav centralnog grijanja: Nehoiu, Busteni, Vatra Dornei, Campulung, Moldovenesc, Abrud, Biczaz, Tg. Neamt, Gura Humorului, Campina itd.

Ciljevi

Projekt je težio ostvarenju sljedećih ciljeva:

- korištenje drvnog otpada umjesto fosilnih goriva za proizvodnju topline
- smanjenje onečišćenja okoliša (neispuštanje otpada u rijeke)
- smanjenje troškova za proizvodnju topline.

Provedba

Korisnik je ovog projekta grad Campeni, a izabran je zbog:

- velike količine drvnih ostataka iz šume Aries - oko 54.000 tona godišnje
- visokih troškova proizvodnje topline spaljivanjem lakih goriva i povećanog iznosa državnih naknada
- velikog onečišćenja rijeke Aries uslijed odlaganja drvnih ostataka i piljevine nastalih pri obradi drva u lokalnim postrojenjima
- velike zabrinutosti i mogućnosti suradnje u provedbi projekta s lokalnim vlastima, primjerice: poglavarstvom grada Campeni i uredom gradonačelnika pokrajine Alba, te tvrtkom za centralno grijanje GOTERM SA.

Temeljeći se na lokalnim izvorima drvnog otpada, zamjena dvaju postojećih starih kotlova u termoelektrani-toplani dvama modernim kotlovima koji koriste piljevinu, pokazala se kao optimalno rješenje. Kotlove su dizajnirale i proizvele rumunjske tvrtke.

Termoelektrana - toplana opremljena je svim novim sustavima prikladnim za spaljivanje drvnog otpada: platformama za iskrcavanje, skladištem, pokretnim trakama, automatizacijom itd.

Novi su kotlovi stavljeni u uporabu zimi 1999.

Rezultati

Ušteda energije i smanjenje troškova goriva:

Karakteristike	Početna situacija	Nakon modernizacije
Kalorijska vrijednost goriva Hi [Kcal/kg]	Laka goriva 9.600	Piljevina 2.100
Specifična potrošnja - ecc/Gcal -	0,204	0,172
Proizvodnja topline -Gcal/an-	2.175	4.087
Troškovi proizvodnje topline - Euro/Gcal -	26,45	15,20
Subvencija - Euro/Gcal -	18,0	3,1

Smanjenje onečišćenja okoliša:

- uporaba oko 2.345 tona drvnog otpada godišnje
- smanjenje emisije CO₂ koji se oslobađa prilikom spaljivanja lakog goriva za oko 1.000 t/god.
- smanjenje emisije SO₂ za oko 14.5 t/god.

Ostale prednosti:

- Povećanje količine raspoložive topline u termoelektrani za 88% predstavlja poboljšanje kvalitete života stanovnika.
- Lokalnie su vlasti znatno manjim subvencijama sudjelovale u pokrivanju troškova grijanja.
- Zamjena fosilnih goriva (čije se poskupljenje očekuje u budućnosti) jeftinim lokalnim gorivom siromašnijem stanovništvu ide u korist.
- Smanjenje onečišćenja izazvanog bacanjem drvnog otpada u rijeke povećava potencijal za turizam i potpomaže ekonomski razvoj kraja.
- Iskorištavanje opreme dizajnirane i proizvedene u Rumunjskoj značajno će smanjiti troškove investicije.

Što se iz toga može naučiti?

Moguće je uspješno zamijeniti postojeće postrojenje koje koristi tekuće gorivo postrojenjem koje koristi biomasu.

Snažna suradnja između lokalne vlasti, nacionalnih ili državnih agencija, proizvođača opreme i konzultantskih tvrtki izuzetno je važna za uspjeh projekta.

Moguće je smanjiti subvencije za toplinsku energiju.

Financiranje

Ukupni trošak projekta iznosio je oko 120.000 eura: 100.000 eura osigurao je fond PHARE, a 20.000 eura osigurano je iz lokalnog proračuna.

Financiranje iz fonda PHARE namijenjeno je provedbi prioritarnog projekta u sklopu strategije iskorištavanja obnovljivih izvora energije koju su izradili rumunjski i europski stručnjaci te posebno za iskorištavanje biomase za centralno grijanje.

Kontakt

Mr. Corneliu Rotaru - ARCE Generalni direktor
Tel.: +40 1 650 64 70
Fax: +40 1 312 31 97
E-adresa: agolita@alfa.imi.ro, corneliu_rotaru@yahoo.com

5. Prekogranična suradnja na području zaštite okoliša: porječje rijeke Drine

Studiju slučaja pripremio je Regionalni centar za zaštitu okoliša za Srednju i Istočnu Europu, ured za Srbiju i Crnu Goru.

Lokacija

Rijeka Drina, jezero Perućac - teritorij gradova Bajina Bašta (Srbija i Crna Gora) i Srebrenica (Bosna i Hercegovina)

Bajina Bašta, grad u zapadnoj Srbiji na desnoj obali rijeke Drine i pokriva područje od 673 km².

Grad Srebrenica smješten je na istoku Bosne i Hercegovine. Istočni dio grada leži na obali rijeke Drine. Ukupno područje grada iznosi 533,4 km², a trenutna populacija procjenjuje se na oko 8.000 stanovnika (očekuje se novi popis stanovništva).

Tko je sudjelovao?

Regionalni centar za zaštitu okoliša za Srednju i Istočnu Europu (REC), Norveško ministarstvo vanjskih poslova.

Gradovi Bajina Bašta (Srbija i Crna Gora) i Srebrenica (Bosna i Hercegovina); gradovi Užice (Srbija i Crna Gora), Višegrad (Bosna i Hercegovina), Foča (Srbija i Crna Gora), Zvornik (Bosna i Hercegovina); drugi zainteresirani gradovi u porječju rijeke Drine.

Hidroelektrana Višegrad i Bajina Bašta; javne službe (lokalne i nacionalne), Nacionalni park "Tara" i zainteresirane institucije.

Nevladine udruge .

Prvi sastanak zainteresiranih strana održan je u listopadu 2003. u Bajinoj Bašti, gdje su se prvi put okupile zainteresirane strane dviju zemalja radi izrade jedinstvenog pristupa tehničkom rješenju čišćenja jezera Perućac, ali i zauzimanja zajedničkih gledišta za čišćenje obala rijeke Drine i rasprave o mogućnostima daljnje prekogranične suradnje na različitim područjima (razmjena informacija, obrazovne kampanje i kampanje za podizanje javne svijesti, suradnja među nevladinim udru-

gama itd.). Sastanak je organizirao REC. Norveško Ministarstvo vanjskih poslova financijski je podržalo projekt. Cijelim područjem rijeke Drine upravljalo se odvojeno, a ne zajedničkim prekograničnim pristupom.

Opis

Cilj je projekta "Prekogranična suradnja na području zaštite okoliša: porječje rijeke Drine" identifikacija, osmišljavanje i priprema te traženje vanjskog financiranja za rješavanje problema krutog otpada što rijekom Drinom dospijeva u jezero Perućac.

U okviru projekta prikupljene su informacije o praksi gospodarenja otpadom u gradovima smještenim u porječju. Na temelju tih je informacija definiran problem otpada i preporučena su moguća rješenja. REC je organizirao forum zainteresiranih strana i okupio ih u raspravi oko problema otpada i sadašnjih tehničkih mogućnosti čišćenja jezera Perućac. Zaključci sastanka bili su osnova za sporazum oko daljnjih akcija za rješavanje problema. Dijalog između zainteresiranih strana potaknut sastankom nastavljen je dvjema radnim grupama osnovanim radi daljnje razrade i dovršavanja prijedloga sporazuma.

To su bile institucionalna radna grupa (predstavnici prekograničnih institucija relevantnih za provedbu projekta) i radna grupa nevladinih organizacija (nevladine organizacije iz Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore).

Na temelju početnog dogovora i rezultata rada u grupama, REC je preuzeo odgovornost za pripremu detaljnog plana rada za provedbu primjenjivog rješenja problema. Studija izvedivosti i akcijski plan predloženi na drugom sastanku zainteresiranih strana u travnju 2004. omogućili su zajednicama u porječju rijeke Drine traženje financijskih sredstava za rješavanje problema otpada.

Prikupljanje podataka odvijalo se u dvije faze. U prvoj fazi, stručnjaci REC-a zajedno s vanjskim konzultantima intervjuirali su lokalne aktere u regiji i gradskim centrima razdijelili upitnike u vezi s informiranjem o upravljanju otpadom, institucionalnoj pozadini, prijašnjim aktivnostima itd. U drugoj fazi, REC i dvije radne grupe zajedno su izradili studiju izvedivosti.

Na drugom sastanku zainteresiranih strana okupile su se obje radne grupe i raspravljale o tehničkom rješenju problema (nabava pročišćivača vode i sabijača otpada) za koji će biti zaduženi nacionalni park "Tara" i javna služba iz Bajine Bašte. Raspravljalo se i o pratećim aktivnostima koje će provedbom projekta osigurati održive rezultate (prekograničnu aktivnost nevladinih udruga, osnivanje "Odbora za rijeku Drinu" - zajedničkog tijela koje će nadgledati provedbu tehničkog rješenja i pripremiti akcijski plan za šire uključivanje zainteresiranih strana).

Ciljevi

Postizanje dogovora svih zainteresiranih strana u području rijeke Drine i jezera Perućac oko predloženih tehničkih rješenja za sprečavanje daljnjeg onečišćenja krutim otpadom.

Organiziranje foruma svih zainteresiranih strana radi razrade predloženih rješenja i izražavanja mišljenja.

Izrada prekograničnog sporazuma o potpori odabranim rješenjima među ključnim zainteresiranim skupinama u Projektu.

Izrada studije izvedivosti koja će se predložiti donatorima za buduće financiranje.

Provedba

Cjelokupan akcijski plan provedbe projekta podijeljen je, prema ciljevima projekta, u tri faze:

1. Početna faza

U ovoj je fazi cilj tima za provedbu projekta uspostavljanje prekograničnih veza nakon gotovo deset godina sukoba u regiji. Tim stručnjaka obavio je rad na terenu i analizirao upitnike. Predstudija izvedivosti nastala je u ovoj fazi.

2. Utvrđivanje provedivih rješenja za čišćenje jezera Perućac uz popratne aktivnosti. Dokumenti nastali u ovoj fazi jesu Studija izvedivosti za čišćenje jezera Perućac i zaključci dviju radnih grupa. Sljedeći je korak, prema studiji izvedivosti i uz odobrenje zainteresiranih strana, nabava opreme (pročišćivač vode i sabijač otpada).

3. Popratne aktivnosti, osnivanje Odbora za rijeku Drinu (ova bi faza trebala uslijediti nakon nabave tehničke opreme).

Rezultati

Ovaj je projekt prvi put nakon gotovo deset godina okupio zainteresirane strane iz porječja rijeke Drine radi rasprave oko zajedničkog pristupa rješenju problema u okolišu.

Uspostavljena je prekogranična suradnja na području zaštite okoliša (institucija i nevladinih udruga).

Potpisan je sporazum za rješavanje različitih pitanja između gradova Srebrenice i Bajine Bašte.

Odabrano je najbolje tehničko rješenje za čišćenje jezera Perućac; odobrile su ga i s njime se složile zainteresirane strane obiju zemalja.

Zainteresirane strane identificirale su moguće aktivnosti za održivu suradnju u regiji osnivajući prekogranično tijelo (Odbor za rijeku Drinu). Cilj je pomoći skupinama zainteresiranih strana usmjerenih

prema postizanju cilja (organskoj poljoprivredi, ekoturizmu, zajedničkom gospodarenju otpadom itd.).

Što se iz toga može naučiti?

Postoji volja za zajedničke aktivnosti u rješavanju problema u okolišu na razini pograničnog područja na obje strane granice.

Institucionalna i druge vrste suradnje u regiji loše su zbog nedostatka regulative i zakonskog okvira, ali i zbog nedovoljnog kapaciteta institucija i organizacija na lokalnoj razini.

Problemi okoliša u porječju rijeke Drine ne mogu se riješiti jednostrano.

Djelokrug aktivnosti morao bi obuhvatiti izgradnju kapaciteta i podršku različitih skupina zainteresiranih strana (primjenu najbolje prakse, razmjenu iskustava).

Financiranje

Projekt je dobio potporu norveškog Ministarstva vanjskih poslova, a proveo ga je REC. Ukupni proračun iznosio je 58.770 eura.

Kontakt

Jovan Pavlović, voditelj projekta
Regionalni centar za zaštitu okoliša za Srednju i Istočnu Europu
Regionalni ured za Srbiju i Crnu Goru
Primorska 31, 11000 Beograd
Tel.: +381 11 32 92 899
+381 11 32 92 595
Fax: +381 11 32 93 020
E-adresa: jpavlovic@recyu.org

6. Zaštita bjeloglavog supa

Ovu je studiju pripremio Eko centar "Caput Insulae" - Beli.

Lokacija

Otoci Cres (posebno ornitološki rezervati Kruna i Podokladi), Krk, Prvić i Plavnik.

Tko je sudjelovao?

Eko centar "Caput Insulae" - Beli u suradnji s Ornitološkim institutom i lokalnom zajednicom otoka Cresa.

Opis

Kolonije bjeloglavog supa na otocima Cres i Krk imale su svaka oko 25 parova bjeloglavih supova. Lokalno stanovništvo ne zna mnogo o vrijednosti tih ptica i njihovoj osjetljivosti na šire ekološke probleme, što je negativno utjecalo na život supova. Zbog toga je došlo do masovnog trovanja ptica, osobito na otoku Krku. Lokalni poljoprivrednici imaju stalan problem s medvjedima i divljim psima što su pokušali riješiti nezako-

nitim trovanjem. Neka zakonom dozvoljena kemijska sredstva neoprezno korištena uzrokovala su trovanje izvora vode s kojih se napajaju druge životinje. Rezultat je kritična situacija na otoku Krku.

Danas kolonije na otoku Krku imaju 3 para, a na otoku Cresu 70 zbog aktivnije zaštite. Situacija na Cresu rezultat je dugogodišnjeg rada s lokalnom zajednicom, što je podignulo njihovu svijest o okolišu. Uspostavljanje odnosa s lokalnom zajednicom omogućilo je informiranje stanovništva o supovima u neposrednoj životnoj opasnosti (tj., ako bi mlada ptica pala u more, lokalni bi je ljudi spasili i odnijeli u Eko centar ili bi nazvali centar da intervenira). Također su sudjelovali donošenjem mrtvih životinja (ovaca) za hranu supovima. Započelo se s obilježavanjem mladih ptica, čime će se osigurati objektivna procjena broja supova. Označene su se ptice pratile i prikupljali su se podaci o njihovu kretanju širom Europe te o broju ptica koje se gnijezde. Iz tih se brojki može ustanoviti broj uginulih ptica te izračunati prosječan porast broja ptica u koloniji. Znanstvene podatke obrađivao je Ornitološki institut, ali su ih prikupljali volonteri organizirani Programom volontera Eko centra "Caput Insulae" - Beli.

Ciljevi

Projektom se nastojalo ostvariti sljedeće ciljeve:

- potpuno osvijestiti lokalno stanovništvo i uključiti ga u zaštitu ugroženih vrsta i njihova okoliša

- postići potpuno samoodržive kolonije supova sa svake godine sve manje ljudskog uplitanja

- zaustaviti trovanje

- zaštititi morsko područje ornitoloških rezervata

- raširiti kolonije na područja gdje su nekad živjele.

Provedba

- označavanje mladih bjeloglavih supova

- izgradnja ptičjeg rezervata i karantene, hranilišta i promatračnice

- redovito praćenje i ažuriranje podataka

- pristupanje mreži sličnih projekata i razmjena informacija

- zaštita morskih područja kolonija bjeloglavog supa

- održavanje radionica i osmišljavanje projekata s lokalnom zajednicom na različite teme (primjerice: uporaba pesticida, promicanje tradicionalne poljoprivrede povezane s ekoturizmom itd.).

Rezultati

- povećan broj kolonija bjeloglavog supa s 25 na 70 parova na otoku Cresu

izgrađena dva hranilišta

postoji rezervat za ptice i karantena

priključenje mreži projekata koji se bave zaštitom lešinara u Europi

osviješteno lokalno stanovništvo ponosno na vrijednost kolonija euroazijskog bjeloglavog supa na svom otoku.

Što se iz toga može naučiti?

Uspješno provođenje složenog programa zaštite ugroženih vrsta nije moguće bez uključivanja znanstvenika, volontera i ljudi iz lokalne zajednice. Jedini je mogući način cjelovit pristup u kojem znanstvenici i nevladine udruge za zaštitu okoliša rade zajedno s lokalnom zajednicom na zaštiti ne samo ugroženih vrsta već i područja na kojima te vrste žive zajedno s ljudima u održivom prirodnom okolišu, od čega svi imaju koristi.

Financiranje

Glavni sponzori projekta zaštite euroazijskog supa bili su: Fima, Varaždin, (1998) i Urbanistički institut Hrvatske, Zagreb (1999.-2000.)

Primorsko-goranska županija, Budimpeštanski zoološki vrt, Pliva i Agrocor financirali su prvo hranilište.

Institut Otvoreno društvo, Regionalni centar za zaštitu okoliša (REC) i Hrvatska televizija sponzorirali su izgradnju prvog oporavilišta.

Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja RH financiralo je izgradnju drugog oporavilišta.

Osobne donacije posjetitelja centru u zgradi nevladine udruge Eko centar "Caput Insulae" - Beli i osobne donacije posebnim programom virtualnog usvajanja bjeloglavog supa osigurale su dodatna sredstva.

Kontakt

Goran Sušić, dr. sci.
Eko-centar "Caput Insulae"-Beli
Ede Jardasa 35
51000 Rijeka, Croatia
GSM +385 91 3357 123
E-adresa: orlov-let@ri.htnet.hr
www.caput-insulae.com

7. Kazališni susreti “Glumci U Zagvozdu” i manifestacija Prijatelj okoliša

Ovu je studiju slučaja pripremila Kulturna udruga Glumci u Zagvozdu

Lokacija

Općina Zagvozd, Imotska krajina

Tko je sudjelovao?

Kulturna udruga Glumci u Zagvozdu, Mjesni odbor Zagvozd, lokalna zajednica općine Zagvozd uključujući mještane, akademski slikar i grafičar Vedran Karadža

Opis

U ljeto 2004. po sedmi su put održani *Kazališni susreti u Zagvozdu*.

Od prve godine održavanja ova je kulturna manifestacija zabilježila velik uspjeh. Njezino održavanje potvrdilo je potrebu za ovakvim kulturnim sadržajem u ruralnom prostoru: manifestaciju su iznimno prihvatili i mještani Zagvozda i njihovi gosti kao korisnici projekta, a i najšira javnost i kulturni krugovi.

Kako se program provodi u ruralnom prostoru, području koje je, u pravilu, područje specifičnih prostornoekoloških obilježja, nametnula se potreba da se osnovni projekt usavrši uspostavljanjem sinergije s drugim područjima (primjerice, zaštitom okoliša i održivim razvojem), s ciljem da se lokalnoj zajednici i javnosti, uz kulturni sadržaj, prezentiraju i razvojni potencijali zemljopisnog prostora u kojem se provodi kulturni program.

Razvojni potencijali ovog kraja upravo su očuvan okoliš, osobite prirodne vrijednosti krajobraza koji je jednim svojim dijelom područje Parka prirode Biokovo, dakle, lokalitet pod zakonskom zaštitom. Jednako tako, i područje koje je izvan zaštite, područje je jedinstvenih regionalnih obilježja, tradicijske arhitekture, etnografske baštine.

Nažalost, svjedoci smo da je u Hrvatskoj, pa tako i u ovom području, niska razina svijesti o vrijednosti tradicionalnog zavičajnog krajobraza, odnosno, baštine koju čini i prostor i okoliš, i arhitektura i biološka i krajobrazna raznolikost kao cjelina.

Stoga je cilj provedbe ovog projekta povezati kulturnu manifestaciju sa zaštitom okoliša i održivim razvojem te iznaći nove puteve za edukaciju i informiranje i o jednom i o drugom području.

Oblikovanjem kulturnog događaja tako da se, uz kulturnu ponudu, prezentiraju i lokalne ekološke i krajobrazne vrijednosti, želi se senzibilizirati najprije lokalna zajednica, a onda i najšira javnost na prihvaćanje novih vrijednosti. *U kontekstu ovog projekta to znači poticanje odgovornog odnosa prema okolišu i zavičajnom krajobrazu.*

Ciljevi

Kratkoročni ciljevi:

- podizanje svijesti o potrebi odgovornog odnosa prema okolišu te pravilnog odlaganja otpada
- razvijanje pozitivnog odnosa lokalnog stanovništva prema zavičajnim vrijednostima te poticanje skrbi za okoliš.

Dugoročni ciljevi:

postizanje kulturno održivog razvoja sela sa zaštitom okoliša kao jednom od osnovnih postavki

poticanje kulturnog razvoja lokalne zajednice prihvaćanjem kvalitetnih kulturnih sadržaja te prepoznavanja i uvažavanja lokalne tradicijske i prirodne baštine.

Provedba

1. Osmišljavanje regionalnog kulturnog događaja u ruralnom prostoru s uključivanjem i prezentiranjem prirodne i kulturne baštine cijelog područja općine.
2. Oblikovanje promidžbenog materijala manifestacije kojem će biti cilj, uz promociju kazališnih susreta kao kulturnog sadržaja, predstaviti i lokalne resurse biološke raznolikosti i okoliša.
3. Organizacija lokalne akcije čišćenja divljih odlagališta otpada. Općina Zagvozđ osigurala je odvoz otpada, aktivno je sudjelovalo 20 - 30 volontera, a povremeno se uključivao i veći broj mještana.
4. Od otpada skupljenog s divljih odlagališta oblikovana je ekoinstalacija (2004. instalaciju je napravio akademski slikar i grafičar Vedran Karadža) koja se izlaže na središnjem trgu u Zagvozđu za vrijeme trajanja kulturne manifestacije.
5. Nakon završetka, odnosno zatvaranja manifestacija, ekoinstalacija se "javno" uklanja, odnosno odvozi i odlaže na obližnje odlagalište otpada.
6. Čišćenje divljih odlagališta, izrada nove likovne instalacije te odlaganje ekoinstalacije na odlagalište otpada "javne" su akcije te se pozivaju mediji da ih prate.

Rezultati

Senzibilizirana je javnost za pitanja zaštite prirode i okoliša.

Uklonjeno je cca 10.000 kg otpada iz prirode.

Povećana je odgovornost lokalnog stanovništva prema problemima zbrinjavanja glomaznog otpada i divljih deponija.

Povećana je odgovornost cjelokupne javnosti prema nastajanju divljih deponija.

Povećana je senzibiliziranost najšire javnosti na kulturne sadržaje.

Inicijativa održivog razvoja promovirana je u javnosti..

Što se iz toga može naučiti?

Ostvarena sinergija između dvaju područja (kulture i zaštite okoliša) pokazala se dobrim sredstvom u promicanju i kulturnih i prirodnih, odnosno ekoloških vrijednosti.

Financiranje

Ministarstvo kulture

Splitsko-dalmatinska županija

Općina Zagvozd

brojne tvrtke i javna poduzeća

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva osiguralo je 40.000 kuna za akcije zaštite okoliša

Kontakt

Kulturna udruga *Glumci u Zagvozdu*

Zagvozd 21270

Boženko Dedić, predsjednik udruge

Vedran Mlikota, dopredsjednik udruge

Tel.: 021/847-080, faks: 021/847-080

E-adresa: glumci.u.zagvozdu@st.htnet.hr

Literatura

Carić H., 2003.: *Smjernice održivog razvoja općine Jelsa*. Izvještaj. Zagreb: ODRAZ

Institute for Sustainable Communities (ISC) and the Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe (REC) 2000.: *Guide to Implementing Local Environmental Action Programs in Central and Eastern Europe*

Dostupno na: http://www.rec.org/REC/Publications/LEAP_Guide/default.html

Keating, M. 1993.: *Agenda for change*. Ženeva: Centre for Our Common Future

Markowitz, P. 1994.: *Bulgarian Community Environmental Action project: Final results and Evaluation*, Montpellier: Institute for Sustainable Communities

Zahvala:

Autorice se najsrdačnije zahvaljuju Paulu Markowitzu (ISC), Hrvoju Cariću (ODRAZ), Diani Dumitru (Gradsko poglavarstvo Ramnicu Valcea), Corneliu Radulescu (ARCE), Jovanu Pavloviću (regionalni ured REC-a za Srbiju i Crnu Goru) i Admiru Mahmutović (Eko-centar "Caput Insulae" - Beli) na iskazanoj pomoći prilikom pripreme priloga o zaštiti okoliša u Jugoistočnoj Europi.

Dodatak

PHARE, ISPA i SAPARD tri su predpristupna fonda Europske unije namijenjena za pripremu zemalja kandidata iz Srednje i Istočne Europe za pristup Europskoj uniji.

ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) financira razvoj infrastrukture na području zaštite okoliša i prometa.

SAPARD (Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Development) podržava strukturne mjere na području poljoprivrede.

PHARE (Pologne, Hongrie Assistance a la Reconstruction Economique) program financira projekte prilagodbe administrativnog i pravnog sustava država podnositeljica zahtjeva za članstvo u Europskoj uniji i razvoja njihove infrastrukture.

Autori:

Jakša Puljiz
Institut za međunarodne odnose
Lj. F. Vukotinovića 2
HR-10 000 Zagreb
Tel.: 00 385 1 4826 522
E-mail: jpuljiz@irmo.hr

István Temesi
Budapest University of Economic Sciences and Public Administration
Menesi ut. 5
Budapest H-1118, Hungary
Tel.: 00 36 1 3869 146
E-mail: temesi@mail.tunet.hu

Nora Teller
Metropolitan Research Institute
Lonyay u. 34
Budapest H-1093, Hungary
Tel.: 00 36 1 2179 041
E-mail: teller@mri.hu

József Hegedüs
Metropolitan Research Institute
Lonyay u. 34
Budapest H-1093, Hungary
Tel.: 00 36 1 2179 041
E-mail: hegedus@mri.hu

Rosana Ščančar
Upravna Enota Tolmin
Padlih borcev 1/b
5220 Tolmin, Slovenia
Tel.: 00 386 41 448 210
E-mail: rosana.scancar@gov.si

Zlata Ploštajner
Lokalni podjetniški center Šentjur pri Celju
Trg celjskih knezov 8
3000 Celje, Slovenia
Tel.: 00 386 3 7471 246
E-mail: zlata.plostajner@ra-kozjansko.si

Ivona Mendeš
Fakultet političkih znanosti
Lepušićeva 6
HR-10 000 Zagreb
Tel.: 00 385 1 4642000
E-mail: ivona.mendes@fpzg.hr

Snježana Vasiljević
Pravni fakultet
Sveučilišta u Zagrebu
Trg maršala Tita 14
HR-10 000 Zagreb
Tel.: 00 385 1 4895 752
E-mail: snjezana.vasljevic@vip.hr

Mariana Cernicova
University "Tibiscus"
Str. Dalili 1A
RO-1900 Timisoara, Romania
Tel.: 00 40 723 569 735
E-mail: cernicova@hotmail.com

Lidija Pavić-Rogošić
Udruga "Odras"
Lj. Posavskog 2/IV
HR-10000 Zagreb
Tel.: 00 385 1 4655 203
E-mail: lidija.pavic@zg.htnet.hr

Silvija Kipson
Udruga "Odras"
Lj. Posavskog 2/IV
HR-10000 Zagreb
Tel.: 00 385 1 4655 203
E-mail: silvija.kipson@zg.htnet.hr