

**Decentralizacija i sudjelovanje
građana na lokalnoj razini**

**Iskustva i problemi zemalja
Jugoistočne Europe**

**Friedrich Ebert Stiftung
Ured u Zagrebu
Zagreb 2002.**

A 02 - 04726



Nakladnik:

Zaklada Friedrich Ebert
Ured u Zagrebu
Medveščak 10
Zagreb

Tisak:

Smjerokaz 2000.

Zagreb, prosinac 2002.

CIP Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 352 (4-12) (082)
323.172 (4-12) (082)

DECENTRALIZACIJA i sudjelovanje građana
na lokalnoj razini : iskustva i problemi zemalja
Jugistočne Europe. - Zagreb :
Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu, 2002.

Bibliografija.

ISBN 953-7043-02-9

- I. Decentralizacija vlasti -- Jugistočna Europa
-- Zbornik
- II. Lokalna samouprava -- Jugistočna Europa
-- Zbornik

421203048



Ovu aktivnost finančira njemačka
vlast u okviru svog doprinosu
Paktu za stabilnost Jugistočne Europe

Sadržaj

Katarina Ott i Anto Bajo
Izrada proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj.....5

Damir Miljević
Bosna i Hercegovina na raskrižju putova:
funkcionalna centralizacija ili decentralizacija.....20

Zlata Ploštajner
Decentralizacija uprave.....40

Peter Nizak
Uloga nevladinih organizacija u lokalnim procesima odlučivanja:
primjer Mađarske.....55

Damir Miljević
Lokalna uprava i građani u zajedničkom ostvarivanju razvoja.....68

Zlata Ploštajner
Izgradnja aktivnog civilnog društva:
sudjelovanje građana na lokalnoj razini.....79

Autori.....95

Izrada proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj¹

Puno je vremena i energije potrošeno na pitanja fiskalne decentralizacije. No sva su naša dosadašnja istraživanja potvrdila pristup da vjerojatno nije toliko važno *gdje*, nego *kako* su se vršile i kako se vrše funkcije izrade proračuna. Upravo nas ovo istraživanje izrade proračuna za lokalnu upravu u Hrvatskoj navodi na slične zaključke.

Usredotočit ćemo se ovđje na neke probleme u izradi proračuna za hrvatsku lokalnu upravu, povezane s brojem i veličinom jedinica lokalne uprave (JLU), samim proračunom i proračunskim procesom.

1. Problemi vezani uz broj i veličinu jedinica lokalne uprave

Hrvatska ima tri stupna uprave: (1) središnju državnu upravu, (2) županije te (3) općine i gradove. Županije su jedinice lokalne uprave i lokalne samouprave, dok su gradovi i općine jedinice lokalne samouprave. Županije, gradovi i općine svojim statutima reguliraju unutarnju organizaciju i ustroj te način rada. Pretjerano obilje jedinica lokalne uprave dovodi do pretjeranog gomilanja upravne mašinerije na nekoliko stupova uprave te do neprimjerene podjele funkcija i odgovornosti. Situacija je pogoršana stvaranjem područja od posebne državne skribi kao reakcijom na štete izazvane ratom.

1.1. Teritorijalna organizacija

Hrvatska je mala zemlja (4,3 milijuna ljudi, 56,5 tisuća km²) s brojnim jedinicama lokalne uprave: 422 općine, 122 grada i 20 županija (plus glavni grad, Zagreb, koji ima dvojni status grada i županije). Velik broj lokalnih jedinica onemoguće da državna uprava stekne realističnu sliku o njihovim financijama.

Svako naselje koje zadovoljava formalni kriterij broja stanovnika od 10.000 može postati grad. To znači da ima gradova koji nisu u stanju opravdati naslov bilo

¹Ovaj rad proizašao je iz istraživačkog projekta koji su vodili autori, a financirao Zavod za javne finansije, Zagreb, Hrvatska porezna uprava, Otvorenovo društvo i Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga, Budimpešta. Rad Katarine Ott na ovom području sufinansiran je u okviru Programa pomoći istraživanjima Zaklade za potporu Otvorenom društvu (Research Support Scheme of the Open Society Support Foundation) iz Praga. Autori bi željeli zahvaliti svima njima, kao i kolegama koji su dali svoj doprinos projektu, a to su: Vjekoslav Bratić, Ivana Jakir, Ivanka Kukin, Danijela Kuliš, Brankica Kusić, Jelena Ladavac, Ljerka Linzbauer, Maja Lukes-Petrović, Ivana Maletić, Mira Mastelić i Branka Mauhar. Cijelo je izvješće izdano na hrvatskom u časopisu *Finansijska teorija i praksa* 25 (3), 2001. str. 311–449. Cjelotekst na engleskom možete dobiti na zahtjev od autora (kott@ijf.hr, bajo@ijf.hr).

prihodom bilo funkcijama koje su odredene statutom. Slično je i s općinama. Moderni trend osnivanja općina, koji je zadesio Hrvatsku 1993., dopustio je svakom sporednom seoskom području osnivanje vlastite općine. Glavni problem je u gomiljanju upravnih tijela i službenika u ovim općinama. Takve jedinice lokalne uprave jednostavno nisu sposobne ni za financiranje svojih tekućih troškova ni za pružanje osnovnih usluga u svojim područjima. I tako moraju ovisiti o sredstvima izdvojenima izravno iz državnog proračuna. To dovodi, unatoč teoretskoj teritorijalnoj decentralizaciji, do stvarne centralizacije državne uprave.

Prijedlog: Odrediti optimalan broj lokalnih jedinica. Napraviti detaljnu analizu finansijskog stanja lokalnih jedinica i odrediti njihovu sposobnost financiranja i pružanja javnih usluga. Nakon toga, smanjiti broj postojećih općina i županija, koji je neodrživ i predstavlja preveliko opterećenje za državni proračun.

1.2. Prevelika uprava na nekoliko stupova vlasti

Županije su one koje su zadužene za upravne funkcije na razini lokalnih jedinica. Županijska upravna tijela financiraju se iz državnog proračuna, za izvršavanje upravnih funkcija, a i iz županijskih proračuna kad se bave pitanjima s područja lokalne samouprave. Ova se dvojna obilježja mogu vidjeti u uredu župana, koji obavlja funkcije državne uprave kao i lokalne samouprave. Novi zakoni previdaju da se ove funkcije podijele između dva dužnosnika. Ali da bi se to ostvarilo, morat će se promjeniti državni Zakon o upravnom sustavu nešto o čemu, izgleda, nitko nije razmišljaо.

Postavilo se pitanje povećavanja upravne mašinerije na razini županija. Imajući na umu brojne kritike gradova i općina na račun rada županija i županijskih tijela, bitno je složiti se oko broja upravnih tijela i ljudi zaposlenih u njima. Postojeća je uprava na županijskoj razini neučinkovita. Drugi problem je razina plaća u upravnim tijelima lokalnih jedinica, koja često premašuje razinu plaća u tijelima državne uprave. Nema nikakvih kriterija za vrijednjivanje rada obavljenog u upravnim službama lokalnih jedinica; u većini se slučajeva sustav za nagradjivanje i kažnjavanje uspješnosti ili neuspješnosti rada temelji na internim propisima lokalnih jedinica. Državna uprava nemá gotovo nikakvu kontrolu nad tim propisima kako ni saznanja o njihovu sadržaju.

Prijedlog: U svim lokalnim jedinicama (županijama, općinama i gradovima) treba odrediti broj (smještaj) upravnih jedinica i zaposlenika u njima.

1.3. Neodgovarajuća podjela funkcija i odgovornosti

Unatoč tolikim zakonom², nema jasnog razgraničenja funkcija među razinama uprave. Kao što se vidi iz Tablice 1, gotovo se sve funkcije financiraju i na razini državne i na razini lokalne uprave. Lokalne uprave uistinu financiraju određene funkcije, poput socijalne skrbi i srednjoškolskog obrazovanja, iako to zakonski nisu

obvezne činiti. Neke su funkcije zdravstvene skrbi prenesene na županije, koje ih pak ne mogu financirati.

Tablica 1: Podjela nadležnosti među razinama uprave

Naziv	Državna uprava	Općine	Gradovi	Županije
1. Opće javne (upravne) usluge	X	X	X	X
2. Obrana	X			
3. Javni red i sigurnost	X			
4. Obrazovanje	X	X	X	X
4.1. Predškolsko		X	X	
4.2. Osnovnoškolsko	X	X	X	X
4.3. Srednjoškolsko	X			X
4.4. Terciarno (sveučilište)	X			
5. Zdravstvo	X			X
6. Socijalna sigurnost i skrb	X	X	X	X
7. Stambeno-komunalni sektor		X	X	
8. Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		X	X	X
9. Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	X			X
10. Rudarstvo, industrija i građiteljstvo	X	X	X	X
11. Promet i veze	X	X	X	X
11.1. Cestovni promet	X	X	X	X
11.2. Željeznički promet	X			
11.3. Zračni promet	X			
12. Ostale gospodarske aktivnosti i usluge	X	X	X	X

Prijedlozi: Nužno je jasno razlikovati funkcije državnih i lokalnih uprava. Ovlasti i odgovornosti za financiranje funkcija i pružanje javnih usluga na lokalnoj razini treba ujediniti u jedan zakon.

Isto tako, treba napraviti jasnu razliku između prava i obveza lokalnih jedinica i jedinica državne uprave. Na taj će način pojedinim lokalnim jedinicama biti u interesu da izvrše svoje obveze, a ako ne budu ispunjene, bit će lako odrediti individualnu odgovornost za pogreške i propuste.

Treba preispitati učinkovitost financiranja javnih rashoda lokalnih jedinica iz proračuna državne uprave, osobito u slučaju financiranja osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, zdravstva, socijalne pomoći, protupožarne zaštite, izgradnje i održavanja cesta. Zajedno s decentralizacijom rashoda, treba lokalnim jedinicama osigurati i postupnu decentralizaciju prihoda.

1.4. Područja od posebne državne skrbi

Situacija je pogoršana stvaranjem područja od posebne državne skrbi kao reakcijom na šteće izazvane ratom. Ova su područja ustanovljena radi bržeg razvoja te imaju

² Glavni zakoni koji reguliraju lokalnu samoupravu i upravu jesu: Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (1992.), Zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (1993.), Zakon o područjima županija, gradova i općina (1993., 1997.), Zakon o proračunu (1994.) i Zakon o Gradu Zagrebu (1997.). Godine 1997. Hrvatska je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, prihvatajući tako načela koja su izložena u Povelji.

povlašten status pri financiranju. Mnogobrojnim poreznim olakšicama država pokušava potaknuti gospodarski razvoj ovih regija³. No ove mjere nisu praćene nikakvom ozbiljnijom analizom niti postoje ikakvi provjereni gospodarski pokazatelji razine razvoja tih regija. Isto tako nije utvrđen točan broj zaposlenih u upravnim službama, ili industriji i poduzećima. Državna uprava osigurava kratkoročne subvencije iz državnog proračuna. No kriteriji su vrlo upitni, kao i količina sredstava koja se šalje u ta područja iz godine u godinu.

Prijedlog: Valja odrediti stvarne uvjete i pokazatelje razvoja u područjima od posebne državne skrbi, kao i osigurati učinkovitost mjera državnih poticaja koje imaju veze s funkcioniranjem javnog sektora u tim regijama.

2. Problemi proračuna

Problemi proračuna su nepravilna klasifikacija proračunskih stavki, nedostatak proračunske klasifikacije, nedostatak pokazatelja fiskalnog kapaciteta, izostanak konsolidacije proračuna JLU, komplikirane računovodstvene procedure, neusklađeno planiranje proračuna, nedostatak procjena i metodologije te nedostatak razvijenog državnog sustava riznica.

2.1. Općeniti problemi vezani uz proračun

2.1.1. Klasifikacija proračunskih stavki

Klasifikacija proračunskih stavki ne ide u prilog razdvajajućoj funkcija vezano uz razinu uprave. Planiranje proračuna izrađuje se na temelju kontnog plana, koji se ne može primijeniti na razini jedinica lokalne uprave zbog osobitih vrsta prihoda i rashoda.

Nemoguće je iznijeti podatke o kratkoročnim rashodima i investicijskim ulaganjima, i podatke o naknadama za komunalne usluge, prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji. Tako, primjerice, neke lokalne jedinice, u okviru dotacija i kratkoročnih i dugoročnih transfera, uključuju plaću i materijalne troškove zaposlenika, koji bi morali biti prikazani u okviru troškova zaposlenika. Problem je u kontnom planu, odnosno načinu iskazivanja proračunskih stavki, koji onemogućuje dobivanje informacija o ukupnom rashodu po čisto funkcionalnoj ili ekonomskoj strukturi (budući da su ekonomske, funkcionalne i institucionalne klasifikacije sve pomiješane). Da bi se dobili podatci po funkcijama i ekonomskim kategorijama, podatci iz finansijskih izvješća i drugih izvora moraju se neprestano ažurirati, a to ne daje posve realističnu sliku stanja.

³ Godine 2000. uvedeni su novi porezni poticaji u područjima od posebne državne skrbi. Kad je riječ o prihodima koji se dijele između državne uprave i lokalnih jedinica, u sljedećih pet godina lokalne jedinice u područjima od posebne državne skrbi imat će pravo zadržati 92% cijekolupnog prihoda od poreza iz osobnog dohotka te 90% prihoda od poreza na dobit (vidi *Tabelicu 4*). Ova preraspodjela ili ustupanje prihoda u korist područja koja su bila okupirana ili izravno ostecena ratom trajeć do kraja 2005. Osim tih poreza, lokalne jedinice u područjima od posebne državne skrbi primaju poticaje i sredstva iz državnog proračuna te imaju druge vrste prihoda odobrene prema posebnim zakonima i odlukama zastupničkih tijela lokalne uprave.

Prijedlog: Nametnuti obvezu vodenja detaljne zasebne funkcionalne, upravne i ekonomske klasifikacije svih proračunskih stavki svih jedinica državne uprave.

2.1.2. Pokazatelji fiskalnog kapaciteta

Teško je meriti fiskalni kapacitet⁴ lokalnih jedinica jer nema preciznih brojki o populacijama koje su uključene⁵. Također je teško dobiti realističan prikaz prihoda i rashoda jedinica lokalne uprave. Dodatni se problem očituje u poreznim osnovicama i stopama lokalnih poreza⁶, koje se ne kontroliraju sustavno na razini državne uprave. Osim toga, nema brojki za BDP u spomenutim područjima (županijama). Državna je uprava odredila, u grubim crtama i po *per capita* načelu, kriterije za dodjelu dotacija koje se rabe za fiskalno izjednačavanje. No ne primjenjuju se kriteriji i izjednačavanje fiskalnog kapaciteta na temelju dohotka, a fiskalni je kapacitet većine županija ispod prosječan.

Prijedlog: Sto je moguće prije upotrijebiti podatke iz popisa stanovništva 2001., pobjoljšati regionalne statističke podatke (koji mijere regionalne brojke vezane uz BDP), i pobjoljšati sakupljanje podataka o lokalnim prihodima. Cilj tih mjera je izračunavanje indikatora fiskalnog kapaciteta.

2.1.3. Konsolidacija proračuna jedinica lokalne uprave

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica još uvek nije potpuna, kao ni konsolidacija na istoj razini uprave (županija, općina i grad). Za sve se lokalne jedinice u glavnim crtama sastavlja sažetak bilance. Jedan od glavnih problema je klasifikacija proračunskih stavki, koja onemogućuje konsolidaciju proračuna na razini lokalnih jedinica, a to se pogoršava nedostatkom bilo kakvih uputa o tome kako provoditi tu konsolidaciju.

Prijedlog: Treba donijeti novi kontni plan proračuna za cijelu zemlju i za lokalne jedinice, i pobrinuti se da postoji revizija javnih rashoda u smislu funkcija i ekonomske kategorije.

2.1.4. Komplikirane računovodstvene procedure

Izrada proračuna komplificirani je postupak, zasnovan na brojnim propisima koji se preklapaju, a opet su načelno i u svojoj biti nejasni. Tako izrada proračuna podcjenjuje obveze, precjenjuje sredstva i konsolidaciju čini nemogućom. Nema ni jednog modela ili metodologije za prikazivanje prihoda i rashoda za sve proračune. Nedostatak jedinstvene metodologije onemogućuje praćenje i konsolidaciju proračuna jedinica lokalne uprave.

⁴ Pod fiskalnim kapacitetom podrazumijevamo pokazatelj sposobnosti neke lokalne jedinice da naplati prihode i financira troškov. Da bi se odredio fiskalni kapacitet, bitno je odrediti koje dimenzije valja uzeti u obzir pri izračunavanju.

⁵ Najnoviji raspoloživi podatci potječu iz popisa stanovništva 1991. U međuvremenu, Hrvatska je imala rat i veliku migracijsku kretanje stanovnika u zemlju i iz nje. Podaci s popisa stanovništva 2001. još nisu dostupni.

⁶ No lokalni porezi imaju slab utjecaj na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica jer čine samo 4% ukupnih proračunskih prihoda.

Prijedlozi: Ministarstvo finacija mora jasno izvjestiti sve lokalne jedinice o propisanom obliku ili modelu finansijskog izvještavanja.

Nužan je pregled cijelokupnog izračunavanja proračuna i sustava izvještavanja; to bi trebalo biti ujednjeno jednim zakonom. Različite propise treba terminološki ujediniti, jer ih lokalne jedinice shvaćaju i primjenjuju na različite načine.

Ministarstvo finacija treće propisati obvezu prihvaćanja godišnjeg plana proračuna lokalnih jedinica kao finansijskog izvještavanja. Prvi korak treba biti stvaranje klasifikacije prihoda i rashoda prema određenom broju izmjenjenih kategorija. Time bi se prikupljeni finansijski podaci mogli analizirati na različite načine i u različite svrhe.

2.1.5. Plan i procjena proračuna

Osnovni elementi za izradu plana i procjenu proračunskih stavki nisu uvijek jedinstveni ni detaljni. Oni ovise o veličini proračuna, strukturi javnih rashoda i prihoda te vrsti javnih funkcija koje se financiraju iz proračuna. Metode i kvaliteta procjene proračunskih prihoda i rashoda jedinica lokalne uprave ne ovise o veličini proračunskih jedinica ili njezinoj ekonomskoj moći, nego o interesu izvršnih tijela te stručnosti i osoblju finansijskih odsjeka zaduženih za planiranje i pripremu proračuna.

Prijedlog: Lokalne jedinice trebaju zasnovati planiranje svojih proračuna na svojim vlastitim pokazateljima. Lokalne jedinice za koje se izdvajaju sredstva iz državnog proračuna moraju se držati smjernica o trendovima plaćanja i troškova. Isto tako moraju pratiti rashode po stavkama.

2.1.6. Planiranje javnih ulaganja

Državna se uprava još nije ozbiljnije pozabavila planiranjem javnih ulaganja, niti je istaknuta kakav sveobuhvatni pristup financiranju kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica. Popis kapitalnih ulaganja po sektoru, za razdoblje od 1996. do 1999., pojavio se prvi put tek početkom 2000. godine. Čudno je što se taj popis ne može naći čak ni u Ministarstvu finacija, niti osobe koje odlučuju u Ministarstvu finacija znaju za njegovo postojanje. Napravila ga je i potpisala vlada. Zbog takve informacijske blokade, nadležne institucije, ponajprije Ministarstvo finacija, misle da je teško kontrolirati u kojoj se mjeri financiraju i provode kapitalna ulaganja lokalne uprave. Usto, kapitalni se projekti ne svrstavaju u programe javnih ulaganja.

Prijedlozi: Na razini državne uprave treba držati potpun i detaljan popis kapitalnih projekata koji se financiraju na lokalnim razinama da bi se omogućila kontrola kapitalnih dotacija doznačenih lokalnim jedinicama.

Nužno je u proceduru planiranja kapitalnih ulaganja uvesti praksu izrade studija ulaganja s razmatranjem mogućih izvora finansiranja. Budući da je to vezano uz projekte koji su važni za društvo u cjelini, treba za svako ulaganje nametnuti obvezu izrade studije društvene izvedivosti.

Lokalnu upravu treba opremiti i osposobiti za rad suvremenim načinima planiranja kapitalnih projekata. To, dakako, vrijedi i za upravu na državnoj razini.

Sve bi lokalne jedinice morale imati obvezu mjerjenja troškova i korisnih učinaka kapitalnih projekata i planiranja kapitalnih projekata tijekom dužega vremenskog razdoblja.

2.1.7. Nacionalni sustav riznica

Sustav riznica ne funkcioniра na razini države, niti postoji državni finansijski informacijski sustav. Nema nikakvih dugoročnih planova za strukturiranje riznica na razini jedinica lokalne uprave. Funkcija upravljanja gotovinom nije na razini državne uprave razdvojena od upravljanja dugovima. Obje su funkcije povezane kad je riječ o organizaciji u Ministarstvu finacija u jednu upravu ili ured - Upravi za gotovinski i javni dug. Temeljni problem je to što ne postoji nikakav razvijeni državni sustav riznica na razini državne uprave.

Iako postoji jedna jedina riznica, u Hrvatskoj narodnoj banci, većina transakcija i isplata iz proračuna obavlja se iz proračunskih sredstava koja se drže na računima u više komercijalnih banaka. Problem se pogoršava već spomenutim nepostojanjem učinkovitoga državnog finansijskog informacijskog sustava.

Isto vrijedi i za upravljanje gotovinom na razini lokalnih jedinica. Ni one nemaju sustav riznica, već vrše uplate i upravljaju gotovinom preko računa u komercijalnim bankama i Zavoda za platni promet.

Prijedlog: Ministarstvo finacija treba sastaviti plan za organiziranje riznice na razini lokalne uprave te također, dakako, pokrenuti riznicu na državnoj razini. Ministarstvo finacija također treba odrediti način kako treba upravljati gotovinom i obvezati lokalne jedinice na to da drže svoja sredstva na jednom proračunskom računu.

2.2. Problemi vezani uz prihode

Među glavnim problemima na strani prihoda mogli bismo spomenuti nepravilan sustav fiskalnog poravnanja i raspodjele poticaja, učestalo osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava, nedovoljno zajedničko oporezivanje, nisku razinu prihoda od vlastitog poreza i snažno oslanjanje na neporezni prihodi poput komunalnih troškova i doprinosa.

2.2.1. Struktura prihoda

Za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga, lokalne jedinice osiguravaju sredstva u svojim proračunima. One stječu sredstva iz vlastitih izvora (prihodi od imovine, lokalni porezi, novčane kazne, pristoje), zajedničkih poreznih prihoda (dochodak, dobit, promet nekretninama i porez na igre na srce) koji se dijele s državnom upravom i dotacija (iz državnog ili županijskog proračuna). Ovdje smo odlučili analizirati prihode u sljedećim kategorijama: prihod lokalnih jedinica može se podijeliti na porezne, neporezne, kapitalne te dotacije.

⁷ Financijska agencija (FINA) je javna ustanova koja vodi račune za državnu upravu, lokalne uprave, poduzeća i građane. Podatci Ministarstva finacija nadopunjuju se podatcima iz FINE; druga je mogućnost da se ti podaci rabe za uspostavu dinamičkog protoka proračunskih sredstava. FINA je utvrdila račune za plaćanje javnog prihoda, način plaćanja tog prihoda i podnošenje izvješća klijentima. Oni nude poreznu upravu podatke o prihodu prikupljenum za državnu upravu, i županiju, općinske i građanske proračune. Prihod se raspodjeljuje s FININOG računa, u statutom definiranim postotcima, proračunskim i izvršoproračunskim korisnicima. Klijuci za način na koji se prihodi dodjeljuju sastavlja porezna uprava. FINA sakuplja pristojbe za svoje usluge u vezi s uplaćivanjem prihoda u skladu s ugovorom koji je sklopila s Ministarstvom finacija.

Tablica 2: Prikaz lokalnih jedinica u % ukupnoga proračunskog prihoda

Prihod	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
Porezni prihodi	66,24	55,89	52,73	55,94	55,19	55,69
Neporezni prihodi	22,69	31,41	33,32	29,25	30,50	31,48
Kapitalni prihodi	4,80	4,3	6,25	5,12	6,62	6,68
Dotacije	6,27	7,77	7,70	9,70	7,69	6,15
Ukupno	100	100	100	100	100	100

Porezu su vodeća stavka u proračunima lokalnih jedinica, iako postoji jasan silazni trend. Slijedeći na redu su neporezni prihodi, čiji udio ne prestano raste. Kapitalni prihodi iznose oko 6,68% prihoda lokalnih jedinica. Godine 2000., dotacije od državne uprave predstavljale su 6,15% prihoda jedinica lokalne uprave. Detaljnije istraživanje prihoda u 2000. za različite lokalne uprave prikazano je u sljedećoj tablici:

Tablica 3: Struktura realizacije ukupnog prihoda prema vrsti jedinica 2000.

Naziv prihoda	Ukupni	Općine	Gradovi	Županije
1. Porezni prihodi	55,69	34,08	59,51	61,97
2. Neporezni prihodi	31,48	40,97	31,37	16,40
3. Kapitalni prihodi	6,68	10,37	6,57	1,34
I. Ukupni prihodi (1 + 2 + 3)	93,85	85,42	97,45	79,71
II. Dotacije	6,15	14,58	2,55	20,29
I + II Ukupni prihodi i dotacije	100	100	100	100

Porezni prihodi prevladavaju u gradovima, gdje čine i do 60% te u županiji gdje čine 62% njihova proračunskog prihoda. U općinama oni iznose nešto manje od trećine njihova prihoda (34%). No sve se razine lokalne uprave oslanjaju na zajedničke poreze. Na lokalne poreze otpada samo 4%, što pokazuje kako slab utjecaj imaju na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica.

U općinama su najvažniji neporezni prihodi, koji čine i do 41% cijelog proračunskog prihoda. Neporezni prihodi čine trećinu proračunskog prihoda gradova i 16% ukupnoga proračunskog prihoda županija.

U sastavu potpuno realiziranih prihoda svih jedinica lokalne uprave 2000., dotacije čine gotovo 6%. Dotacije su i važan izvor prihoda za županijske proračune, gdje čine četvrtinu proračuna; isto tako predstavljaju 15% općinskih prihoda i 3% prihoda iz gradskih proračuna.

2.2.2. Nedostatan udio u zajedničkim poreznim prihodima

Državna je uprava postavila kao uvjet dijeljenje glavnih vrsta poreza s lokalnim jedinicama. Glavni se porezi poput poreza na dohodak i poreza na dobit tako dijele u

postotcima među svim razinama uprave (vidi Tablicu 4). No poseban je problem porez na dodanu vrijednost, koji ide samo državnoj upravi. Mnoge lokalne jedinice imaju porez na potrošnju, čiju stopu postavljaju autonomno. Zatim su tu i problemi dvostrukog oporezivanja istog proizvoda, primjerice, alkoholnih i bezalkoholnih pića. Je li državna uprava pravilno odredila iznos koji ostaje na razini jedinica lokalne uprave? Analiza prihoda pokazuje da glavna sredstva pojedinih lokalnih jedinica (osobito općina) nisu porezni nego neoporezivi dio prihoda. Mali postotak koji pripada lokalnim jedinicama u zajedničkim porezima treba narasti.

Tablica 4: Zajednički porezi i podjela među razinama uprave (u %)

Porezi	Središnji državni	Županijski	Općine i gradovi	Zagreb
Porez na dohodak	60	8	32	---
Porez na dohodak (uključujući Zagreb)	50	5	---	45
Porez na dobit (uključujući Zagreb)	70	---	---	30
Porez na dobit	70	10	20	---
Porez na promet nekretninama	40	---	60	---

Prijedlog: Treba povećati udio lokalnih jedinica u propisanoj podjeli poreznih prihoda (ponajprije, iz poreza na dohodak i poreza na dobit), odnosno smanjiti udio državne uprave u tim prihodima.

2.2.3. Niska razina vlastitih poreznih prihoda

Dosad državna uprava nije nadgledala stopu lokalnih poreza koju mogu autonomno postavljati lokalne jedinice. Predviđeno je uvođenje novih lokalnih poreza, kao i mogućnost da sve lokalne jedinice propisuju stope prireza na porez na osobni dohodak*. Pitanje je u kojoj će mjeri uvođenje novih lokalnih poreza djelovati na povećanje poreznog prihoda, jer u sadašnjoj praksi lokalni porezi imaju učinku na proračun lokalnih jedinica, ali je taj učinak zanemariv.

Prijedlog: Državna uprava treba obvezati lokalne jedinice da šalju podatke o visini osnovice za lokalne poreze i stopi oporezivanja koja se nameće svakoj jedinici.

2.2.4. Snažno oslanjanje na neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose)

Zbog slaboga fiskalnog kapaciteta i niske razine prihoda iz lokalnih (vlastitih) prihoda, mnoge jedinice lokalne uprave imaju neporezne prihode kao glavni izvor prihoda*. Glavnu ulogu u popunjavanju lokalnih proračuna, osobito gradova i općina, komunalne naknade predstavljaju 6% ukupnoga proračunskog prihoda.

* Porez je dodatak porezu na dohodak, a osnova za nj tvori se porezom koji je već plaćen. Gradovi s više od 40.000 stanovnika imaju pravo uvesti prirez. Stopa se kreće između 6 i 1,5%, a u Zagrebu (glavnom gradu) iznosi 18%.

* U Općini Kostrena, primjerice, koja ima najviši prihod po glavi stanovnika u Hrvatskoj (oko US\$ 1.000) neoporezivci dio prihoda čini 85% strukture ukupnog prihoda. Prihod od komunalnih pristojbi iznosi čak 58% ukupnog prihoda. U gradu Zagrebu (najvećem središtu), na neoporezivci dio prihoda otpada 21%. Komunalne naknade predstavljaju 6% ukupnoga proračunskog prihoda.

igraju komunalne naknade i doprinosi koji su regulirani zakonom. Mnoge lokalne jedinice autonomno propisuju visoke stope komunalnih pristojbi i doprinosu. Osamdeset posto grada (ili njihovih komunalnih poduzeća) nezakonito naplaćuju priključke na infrastrukturu, što je razlog da njihovi stanovnici moraju platiti visoku cijenu za pristojbe i doprinos. Da bi se to izbjeglo, neki ljudi pribjegavaju nezakonitim priključcima. Postoji cijeli niz pristojbi i naknada koje lokalne jedinice ubiru na takav način da državna uprava nema nikavu kontrolu nad stopama, ili knjigovodstvenim evidencijama.

Tablica 5: Prihod iz korisničkih pristojbi i upravnih pristojbi u %

	Općine	Gradovi	Županije	Ukupno
Takse i biljezi	0,44	6,41	76,64	7,81
Cestarina	0,26	4,98	0,00	4,09
Upravne pristojbe	0,95	0,73	18,19	1,34
Ostale naknade	11,34	3,41	0,96	4,54
Ostale pristojbe	2,15	0,34	4,22	0,75
Pristojbe od zabave i igara na sreću	0,01	0,01	0,00	0,01
Komunalne naknade	61,65	61,10	0,00	59,17
Komunalne takse	20,19	21,86	0,00	20,89
Boravišna pristojba	3,00	1,16	0,00	1,40
Ukupno	100	100	100	100

Prijedlog: Državna uprava treba kontrolirati stopu komunalnih davanja i pristojbi koje lokalne jedinice mogu autonomno postavljati.

2.2.5. Sudjelovanje građana

Osim načela koje se iznosi da građani imaju pravo birati i poticati izbor predstavnika u zastupničkim i izvršnim tijelima državne uprave, građani ne mogu sudjelovati u pružanju ili financiranju javnih usluga ni na koji drugi način. Predstavnici široke javnosti uistinu se javljaju kao inicijatori financiranja pojedinih programa i projekata, ali njihovo sudjelovanje nije regulirano statutom. No među neoporezivim dijelovima prihoda možemo naći na dohodak od samodoprinosu. Riječ je o samonametnutim ubiranjima poreza građana koje oni uvođe na vlastitu inicijativu za financiranje projekata komunalne infrastrukture vodovodnih cijevi, lokalnih cesta i sličnog. No samodoprinosi nisu regulirani statutom, iako ih lokalne jedinice uvođe kao rezultat inicijativa iz najširih slojeva građanstva.

Prijedlog: Građanima treba omogućiti aktivniju ulogu u pružanju i financiranju javnih usluga. Sustav samodoprinosa treba regulirati statutom.

2.2.6. Fiskalno poravnanje i dodjela dotacija

Državna uprava lokalnim jedinicama iz državnog proračuna osigurava brojne dotacije: kratkoročne, dugoročne, specifične i općenamjenske. Dotacije se šalju županija-

ma, a županije osiguravaju sredstva lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima prema veličini njihovih prihoda. Područja od posebne državne skrb, kojima država izravno dodjeljuje poticaje, pripadaju se sebe. Državna uprava nema jasno određene kriterije za dodjelu dotacija. Posvemašna zbrka nastaje kad se pokuša izračunati ukupan iznos sredstava koji država daje lokalnim jedinicama. Nemoguće je doći do tih iznosa jer se brojne dotacije daju preko različitih ministarstava. Ministarstvo finansija nema nikakav način da se pobrine o tome da se ta sredstva pravilno koriste te da provjeri u kojoj mjeri i u koju se svrhu rabe. Lokalne jedinice nemaju obvezu (osim u područjima od posebne državne skrb) podnositи izvješća Ministarstvu finansija o razini iskorištenih sredstava. Upitno je u kojoj mjeri se poticaji upotrebljavaju za fiskalno poravnanje jer se većina njih rabi za financiranje tekućih troškova.

Prijedlog: Potrebno je ugloviti kriterije fiskalnog poravnanja. Sredstva za fiskalno poravnanje morala bi davati ne samo državna uprava, nego i bogatije županije te razvijeniji gradovi i općine.

2.2.7. Učestalo osnivanje novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava

Unatoč prekomjernom broju lokalnih jedinica, osnivaju se nove jedinice dijeljenjem postojećih. Problem osnivanja nove jedinice usko je povezan s dijeljenjem imovine. Naime, mnoge lokalne jedinice nemaju nikakve popise svoje imovine (bilancne aktive), niti znaju vrijednost imovine koju imaju. Mnoge se jedinice sudske spore oko dijelova imovine. Upravljanje imovinom koja pripada lokalnim jedinicama daljnja je komplikacija, budući da nema nikakvih ureda (odjela), institucija ni pojedinaca sa stručnim znanjem koji bi se time bavili. Upravljanje imovinom nije institucionalno sredeno čak ni u državnim ministarstvima.

Prijedlog: Jednom zauvijek treba odrediti vrijednost imovine lokalnih jedinica te utvrditi odgovornost za upravljanjem tom imovinom.

2.3. Problemi vezani uz rashode

Glavni problemi vezani uz rashode jesu u nepostojanju dugoročnog planiranja kapitalnih projekata. Osim toga, ne poštuje se načelo usklađivanja proračuna i pozajmica, kapitalni se rashodi finansiraju bez pravilnih studija, a također susrećemo i neadekvatno bilježenje potencijalnih obveza (jamstava).

2.3.1. Dugoročno planiranje kapitalnih projekata

Odlučivanje o kapitalnim ulaganjima i financiranje kapitalnih projekata na lokalnoj razini jedna je od slabijih karika u financijama lokalnih jedinica. Nije provedena nikakva analiza strukture kapitalnih rashoda kao ni praćenje izvršenja kapitalnih projekata, a kratkoročni i dugoročni proračuni nisu jasno razdvojeni. To čak nije ni određeno zakonima o financiranju lokalne uprave.

Kad odlučuju o kapitalnom financiranju, lokalne jedinice ne prave ni studije ulaganja ni studije socijalne izvedivosti. Takva praksa ostavlja dojam neozbiljnosti, čime se odbijaju potencijalni domaći i inozemni ulagači. Financiranje kapitalnih projekata

pozajmicama gotovo je nemoguće zbog slabih fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica. Pitanje bilančne aktive nekih jedinica još je uvek neriješeno.

Lokalne jedinice ne upuštaju se ni u kakvo dugoročno planiranje za kapitalne projekte, a većina takvih projekata finansira se u skladu s kapacitetima lokalnog proračuna u bilo kojem danom trenutku. Razlozi se vide u slabim ili nepostojećim registrima kapitalnih projekata. Isto tako, na žalost, u državnoj upravi nema programatske klasifikacije javnih rashoda.

Lokalne uprave ne procjenjuju posljedice odlučivanja o financiranju (održavanje kratkoročne imovine i izgradnja objekata) na izvedbu i financiranje projekata u sljedećim godinama. Zbog toga se većina projekata finansira na razini državne uprave koja, ipak, nema potpuni pregled nad uporabom proračunskih sredstava na lokalnoj razini. Ne postoji nikakav program kapitalnog financiranja ili sektorska analiza programa, bilo na lokalnoj razini bilo na razini državne uprave.

Prijedlog: Proračun lokalnih jedinica treba razdvojiti na kratkoročni (tekući) i dugoročni (kapitalni) dio, a sve se lokalne jedinice treba obvezati na vodenje finansijskih evidencija.

Treba regulirati registre kapitalnih projekata na lokalnoj razini i razini državne uprave.

2.3.2. Klasifikacija po programu i potprogramu

Ne postoje nikakva klasifikacija rashoda po programu ili podprogramu. Zato mnoge jedinice lokalne uprave ne planiraju rashode za više od godinu dana unaprijed. Kad bi se rashodi programirali nekoliko godina unaprijed (pomoću učinkovite procjene prihoda), u prvoj bi godini postalo jasno da neće dostojati sredstava za dovršenje mnogih kapitalnih projekata u idućoj godini (godinama). Na taj bi način bilo moguće izbjegti sve troškove koje se može spriječiti, a nastaju kada projekti ostaju nedovršenima.

Prijedlog: Treba uvesti programsku i potprogramsку klasifikaciju javnih, osobito kapitalnih, rashoda te je primijeniti i na državnoj i lokalnoj razini.

2.3.3. Načelo uskladivanja proračuna i pozajmica

Postoji proračunska načela o tome da lokalni proračun mora biti uskladen. Svake se godine lokalnim jedinicama naloži da postaju "zlatno pravilo" o tome da se zaduzivanju pribjegava samo za financiranje kapitalnih rashoda. No u mnogim se slučajevima ne postaje načelo uskladivanja, a lokalne se jedinice oslanjaju na zaduzivanje kod komercijalnih banaka i za financiranje svojih tekućih rashoda, iako je to izričito zabranjeno. Postoje mnogi primjeri u kojima lokalne jedinice nemaju jasno odvojen dio proračuna za finansijske aktivnosti, u kojemu su iskazani krediti i oplate kredita. Mnoge transakcije, poput pitanja proračunskih jamstava za komunalna poduzeća, jednostavno nisu registrirane, niti postoji jedinstven register jamstava iza kojih stoji lokalna uprava. Jamstva se često drže u finansijskim izvješćima jedinica lokalne uprave, čak i ako nisu bila aktivirana.

Prijedlog: Treba uvesti finansijsku kontrolu zaduzivanja lokalnih jedinica te ograničiti iznos dopuštene zaduženosti i postaviti granice za preuzimanje potencijalnih obveza.

2.3.4. Bilježenje potencijalnih obveza (jamstava)

Lokalne jedinice na različite načine bilježe i unose u knjige dane i primljene zajmove te jamstva. Neke jedinice unose izdana jamstva kao dane zajmove. Dok planiraju proračun, mnoge lokalne jedinice namjerno uveličavaju visinu prihoda i rashoda i tako se, formalno, pobrinu za višu razinu pozajmica nego kad bi procijenili proračunske rashode i prihode realističnije i na nižoj razini.

Povećavanje visine proračuna postalo je načinom da lokalne jedinice osiguraju veće novčane iznose od pozajmljivca. Razlog je taj što je država ograničila pozajmice lokalnih jedinica na razinu od 20% rashoda za prethodnu godinu. Prema toj logici, veći proračun znači višu gornju granicu pozajmica sljedeće godine. Iz tog se razloga finansijski izvještaji mogu konsolidirati samo uz poteskoće, a ispravnost informacija dobivenih iz prikazanih podataka ostaje dvojbenom.

Prijedlog: Treba uvesti obvezu za sve jedinice da u evidenciji izvanbilančnih stavki bilježe izdana jamstva.

Valja voditi posebne pomoćne evidencije o jamstvima koja su izdana. Na temelju uputa državne uprave, lokalne jedinice moraju isplanirati rezervacije za izdavanja jamstva. No, prema uputama nužno je odrediti koji je iznos, tj. postotak, rezervacije potrebno izdvajati na stranu.

2.3.5. Položaj komunalnih poduzeća

Malo se zna o privatizaciji i vlasništvu komunalnih poduzeća. Mnoge lokalne jedinice ne procjenjuju vrijednost svoje imovine realistično, niti imaju odgovornosti u odnosu na upravljanje tom imovinom budući da im je imovina dodijeljena institucionalno. Shodno tome, vrijednost komunalnih poduzeća također nije poznata. Dodatni je problem veza lokalnog proračuna i komunalnih poduzeća. Ta poduzeća djeluju kao profitne organizacije, tj. na osnovi dobiti. A gubitci tih kompanija ipak se pokrivaju iz proračuna jedinica lokalne uprave, koje plaćaju njihove dugove.

Prijedlog: Treba utvrditi vlasništvo nad komunalnim poduzećima i mogućnost privatiziranja pojedinih funkcija na razini lokalne uprave.

3. Proračunski proces

Proračunskom procesu nedostaju mehanizmi unutarnje kontrole, vrjednovanje aktivnosti, vrjednovanje i nagrade za rad zaposlenika, revizije sustava riznica dioničkih društava i kompanija u vlasništvu lokalnih jedinica te suradnja između jedinica lokalne uprave i Ministarstva finansija. Osim toga, smjernice za planiranje proračuna su preopćene.

3.1. Vrijednovanje aktivnosti (pokazatelji uspješnosti)

Sustav uspješnosti u lokalnim jedinicama svodi se na usporedbu onoga što je planirano i onoga što je ostvareno. Postoje pojedinačni primjeri koraka naprijed prema programima. No još nema praćenja uspješnosti, odnosno rezultata rada u smislu dovođenja de nekoga zajedničkog dobra ili zadovoljstva građana.

Podaci o uspješnosti ne moraju biti, i uglavnom nisu, dio dokumentacije godišnjeg proračuna. Temeljno je praćenje razine prihoda i rashoda, a u žarištu je proračunska ravnoteža, kao i kontrola pozajmica lokalnih jedinica koje ne prete rashode u smislu pojedinih aktivnosti, niti mjere učinkovitosti i troškove aktivnosti praveći analizu troškova i koristi. Isto tako, one ne inzistiraju na kvaliteti, učinkovitosti i upravljanju. Uspješnost nije imperativ čak ni na razini državne uprave, a kamoli na lokalnim razinama.

Prijedlog: Svaka proračunska finansijska transakcija treba moći identificirati proračun i mjesto troškova, svrhu ili uslugu koju osigurava, izvor sredstava i vrstu prihoda ili rashoda.

3.2. Vrijednovanje i nagrade za rad zaposlenika

Rad zaposlenika ne vrijeduje se u lokalnim jedinicama. Nema nikakvog sustava za praćenje uspješnosti i kvalitete njihova rada, niti ikakvog sustava poticaja za bolje rezultate rada. Rezultati rada, odnosno uspješnost uopće se ne vrednuje. Razmišlja se u okviru osiguranom statutom, a konkretni pomaci u smjeru promjena i unapređenja očekuju se s druge strane, tj. iz državne uprave. Model inicijativa i neovisan, aktivan i kreativan rad nije usvojen. Zbog nedostatka poticajnih mjerila ili bilo kakvih kriterija za poticaje, ne može se od pojedinaca očekivati da obavljaju kreativan, kvalitetan posao. Ideje nikoga ne zanimaju, a konačni rezultat, budući da nema sustavnog truda i napora da se podigne razina kvalitete rada zaposlenika, jest inercija i birokracija.

Prijedlog: Državna uprava i lokalne jedinice trebaju propisati sustav nagradjivanja za dobro obavljene poslove te kažnjavanja za loš rad.

3.3. Unutarnja kontrola

Unutarnja kontrola nije organizirana, niti u ministarstvima niti na razini lokalne jedinice.

Prijedlog: Uspostaviti unutarnju kontrolu u većim lokalnim jedinicama i osigurati da se na razini županija uvede unutarnja kontrola za manje lokalne jedinice koje to nisu same sposobne učiniti.

3.4. Revizije dioničkih društava i poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica

Dionička društva i poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica podložna su državi i komercijalnoj reviziji, kao i druga poduzeća u privatnom vlasništvu. Nije jasno da se traže obje vrste revizije.

Prijedlog: Ne treba provoditi vanjsku komercijalnu reviziju komunalnih poduzeća, nego samo državnu reviziju. Stoga treba izmjeniti Zakon o računovodstvu. Time bi se smanjili troškovi revizije, a sustav državne revizije tada bi provodio revizije tih poduzeća u propisanim rokovima.

3.5. Smjernice Ministarstva finacija

Na početku planiranja proračuna jedinica lokalne uprave postoji problem uporabe smjernica Ministarstva finacija, koje su preopćenite za primjenu kod većine lokalnih

jedinica¹⁰. Iz tog razloga Ministarstvo finacija mora obratiti više pozornosti na specifičnosti i prilagoditi smjernice jedinicama (općinama, gradovima, županijama). Problem je u tome što je Ministarstvo finacija poslalo pripremu proračuna i napravilo smjernice ponajprije za županije i grad Zagreb. U skladu s tim smjernicama, županije trebaju sastaviti prijedloge procjena vlastitih proračuna te smjernice za gradove i općine u vlastitom području. No županije ne ispunjavaju svoje obveze niti sastavljaju smjernice s pokazateljima za gradove i općine u svojim regijama. To je osnovni razlog što većina tih jedinica smatra smjernice preopćenitima i djelomično neprimjenjivima. Osim toga, općine, gradovi i županije dužni su izraditi proračun za nadolazeću godinu do 15. prosinca. Nije rijetkost da se proračun odobri posljednjih dana prosinca. Mnoge jedinice imaju najmanje jednu, a možda i dvije revizije proračuna tijekom godine neke čak tri ili četiri.

Prijedlog: Smjernice Ministarstva finacija treba prilagoditi pojedinim razinama lokalnih jedinica, uz obvezivanje lokalnih jedinica na izradu vlastitih pokazatelja. Trebalo bi propisati istovjetan model proračunskog planiranja za sve lokalne jedinice.

4. Zaključak

Nakon prepoznavanja glavnoga strukturalnog fiskalnog problema koji se očituje u nepostojanju dobrog proračunskog sustava te jasno odvojenih funkcija i nadležnosti i na strani prihoda i na strani rashoda, mogu se dati osnovne preporuke vladu i onima koji odlučuju o gospodarskoj politici. U skladu s brojnim gore navedenim prijedlozima, reforma proračunskog sustava jedinica lokalne uprave u Hrvatskoj bi se trebala izvoditi u viši fazi. To zahtijeva dodatno konkretno istraživanje finansijskog položaja jedinica lokalne uprave. Glavni je problem ove reforme pretjerano politiziranje koje može biti posljedica svake nove inicijative. Iz tog bi se razloga bilo bolje usredotočiti na moguća poboljšanja u sadašnjem sustavu jedinica lokalne uprave, s naglaskom na jačanje proračuna, proračunskih tehniki i proračunskog procesa na svim razinama uprave te izgradnji snažnijeg mehanizma finansijske kontrole na razini centralne uprave. Svi be glavne sudjeljiva u proračunskom procesu Sabor, Vladu, ministarstva, korisnike proračuna i gradane trebalo educirati kako bi shvatili ciljeve i namjere koraka koji se predlažu u budućnosti.

¹⁰ U okružnicu Ministarstva finacija za sastavljanje trogodišnjeg plana za proračun jedinica lokalne uprave, dano je sljedeće: (1) Osnovni pokazatelji makroekonomске politike za iduće trogodišnje razdoblje (stope rasta nominalnog i realnog BDP-a, stopa inflacije, stopa rasta plaća, trendovi zapošljavanja, životni troškovi i sl.) i procjena trendova u zajedničkom oporezivanju na državnoj razini. (2) Preporuke da se realno procijeni rast prihoda i priljeva te udjel prihoda iz zajedničkih poreznih prihoda u lokalnom proračunu. (3) Procjene lokalnog poreza i neoporezivog dijela prihoda i primitaka, s finansijskom kontrolom njihove procjene i sakupljanja. (4) Određivanje iznosa kratkoročnih i dugoročnih troškova te definiranje prioriteta rasloha koje se mora uskladiti s planiranim stopom rasta zajedničkog i vlastitog prihoda. (5) Lokalne bi se jedinice trebale držati stvarne dinamike ostvarivanja prihoda tijekom godine kao osnove za plan i izvršenje zadaca. (6) Prialogoda, tj. smanjenje javnog rashoda, ako zbog pada gospodarske aktivnosti treba doći do slabijeg ostvarivanja javnog prihoda. (7) Trebalo bi обратiti pozornost na uskladivanje lokalnog proračuna. (8) Lokalne jedinice kojima su osigurana sredstva (kratkoročne dotacije, izdvojena sredstva) iz državnog proračuna trebale bi se držati uvjeta vezanih uz ograničenja u povlašćenima plaća i materijalnim troškovima.

Damir Miljević

Bosna i Hercegovina na raskriju putova: funkcionalna centralizacija ili decentralizacija

Kao posljedica raspada bivše Jugoslavije i ratu, danas je Bosna i Hercegovina vrlo složena i komplikirana zemlja: riječ je o jednoj državi s dva entiteta, 10 kantona, 200 općina, 13 vlasta i 13 ustava. Broj stanovnika u općinama kreće se u rasponu od nekoliko stotina do nekoliko stotina tisuća. Teritorij mnogih predratnih općina podijeljen je između dva entiteta, a mnoga su predratna stela stekla status općine. U takvoj je situaciji zanimljivo razmotriti kako funkcioniраju postojeće općine u Bosni i kako su njihove funkcije podijeljene među različitim razinama vlasti.¹

1. Organizacija i specifične funkcije lokalne uprave u BiH

Evo podrobnoga opisa specifičnih funkcija i zadaća lokalne uprave u bosansko-hercegovačkim entitetima:

REPUBLIKA SRPSKA	FEDERACIJA BIH
1. Definicija općine	
"Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, koja predstavlja teritorijalnu i entitetsku jedinicu potrebuju za zadovoljavanje potreba stanovništva tog područja, čije zadaće odgovaraju njezinim nadležnostima kako su utvrđene Ustavom i zakonom."	"Jedinica lokalne samouprave koja predstavlja jedinstveno teritorijalno ili prirodno, geografsko područje, kojeg čine dva ili više naseljenih mjesta, međusobno povezanih na način koji omogućuje nesmetanu komunikaciju unutar granica općine."
2. Nadležnost općine	<p>Utvrđena Ustavom Republike Srpske. Prije svega javne komunalne usluge i zadovoljavanje osnovnih potreba stanovništva.</p> <p>Općinske vlasti obavljaju funkcije koje pripadaju lokalnoj upravi, načelniku općine i općinskoj skupštini te ostale odgovornosti republičke administracije koje pripadaju u nadležnost općine.</p>

¹ U pripremi ovoga teksta uporabljeni su materijali i projekti vezani uz općinski razvoj koje je pripremio EDA Banja Luka.

Odnosi između institucija RS i općinske uprave morali bi se temeljiti na suradnji i razmjeni informacija, što se na kvalitetan način tek valja ostvariti.

U procesu osnivanja općina pojavljuje se niz teškoća vezanih uz nedefinirani status, nadležnosti i organizacijsku strukturu lokalnih zajednica.

Kantonalne vlasti često preuzimaju ovlasti općine, uzurpiraju njezina prava i imovinu te ugrožavaju njezinu autonomiju.

3. Nadležnost općine - odgovornosti

- izrađuje razvojne programe
- priprema razvojne programe, programe urbanističkog planiranja te provedbene programe
- izrađuje proračun i zaključni račun proračuna
- regulira uporabu općinskog građevinskog zemljišta i poslovнog prostora
- organizira nadzor nad radom javnih službi
- regulira i organizira javne komunalne službe
- skrbí o gradnji, održavanju i uporabi lokalnih cesta, ulica i drugih javnih objekata od značenja za općinu
- skrbí o zadovoljavanju određenih potreba građana na području kulture, obrazovanja, sporta, zdravstvene i socijalne skrbi, civilne zaštite, javnog informiranja, trgovine, turizma i ugostiteljstva
- poduzima mјere zaštite okoliša
- provodi zakone i ostale propise i opće akte Republike i grada iz nadležnosti općine
- jamči provedbu općinskih akata i drugih propisa
- osniva tijela, organizacije i službe koje su potrebne za rad općine i definira njihov ustroj.
- stvara uvjete za poštovanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sukladno Ustavu, zakonima i statutu općine
- zadovoljava lokalne potrebe stanovništva s područja skrbi o djeci, obrazovanju i odgoji, kulturi, tjelesne kulturi i sporta kad to nije drukčije utvrđeno zakonom
- provodi kantonalne propise s područja urbanističkog planiranja
- jamči provedbu porezne politike i osigurava sredstva potrebne za funkcioniranje općine u skladu s federalnim propisima i ustavnim odredbama
- osniva katastarske nekretnine ako zakonom nije propisano drukčije
- upravlja općinskom imovinom
- organizira javne komunalne i druge službe te skrbi za izgradnju, održavanje i uporabu lokalnih cesta, ulica, mostova i drugih objekata lokalne infrastrukture te objekata od značenja za općinu
- zadovoljava potrebe lokalnog stanovništva na području rada, zapošljavanja i socijalne politike ako zakonom nije pripisano drukčije
- skrbí o turističkim resursima općine i zaštití životinjskog i biljnog svijeta na njezinom području
- regulira uporabu i upravljanje lokalnim građevinskim zemljištem u skladu s vrijedećim zakonima i propisima

	<ul style="list-style-type: none"> - osigurava zaštitu okoliša sukladno zakonskim odredbama - upravlja objektima od općeg značenja ako zakonom nije propisano drukčije - organizira protupožarnu zaštitu sukladno zakonu - stvara uvjete za rad lokalnih radio i televizijskih stanica na način propisan zakonom - osigurava vođenje matičnih knjiga i biračkih popisa sukladno zakonu - obavlja ostale dužnosti iz nadležnosti općine - osniva javne institucije i druge pravne osobe sukladno zakonu s ciljem zadovoljavanja određenih gospodarskih, socijalnih, komunalnih ili drugih potreba stanovništva - osigurava izvršavanje drugih dužnosti na način sukladan zakonu. 	<p>Kad je riječ o prihodima koje Republika ostvaruje na teritoriju općine, jedan dio tih sredstava vraća se u općinu, a iznos ovisi o razvijenosti općine. Postoje tri kategorije razvijenosti općine:</p> <ul style="list-style-type: none"> - za "vrlo nerazvijene" općine taj dio iznosi 60% - za "nerazvijene" općine taj dio iznosi 40% - za "ostale" općine, što znači općine koje nisu ni "vrlo nerazvijene", ni "nerazvijene", taj dio iznosi 30%. <p>O kategorizaciji općina odlučuje Nacionalna skupština Republike Srpske na prijedlog Vlade RS i sukladno utvrđenim kriterijima, a to su:</p> <p>prosječna bruta plaća po stanovniku</p> <ul style="list-style-type: none"> - prosječni iznos ratne štete po stanovniku - broj izbjeglica i raseljenih osoba - stopa nezaposlenosti - ostali kriteriji prema odluci Vlade. 	<ul style="list-style-type: none"> - pomoći i poticaj iz proračuna Federacije BiH sukladno odredbama posebnog zakona - donacija, nasljedja i ostavština - ostalih prihoda sukladno zakonu. <p>Općine također imaju pravo na udjel iz osnovnih prihoda koje kanton ostvaruje na razini općine. To uključuje sljedeće prihode:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20% poreza na promet robama i uslugama, izuzimajući PDV za robe i usluge pod tarifnim brojem 1 - 20% poreza na plaće zaposlenih - 100% poreza prikupljenog od građana na temelju kantonalnih propisa.
4. Financiranje općine			5. Organizacija zakonodavne i izvršne vlasti u općini
Sredstva potrebna za rad općinskih tijela osigurana su općinskim proračunom. Općinska skupština prihvata proračun za razdoblje od jedne godine.	<p>Sredstva potrebna za rad općine osigurana su općinskim proračunom. Općinska vijeće kao forum koji zastupa građane prihvata proračun. Prihodi općine ostvaruju se iz:</p> <ul style="list-style-type: none"> - općinskih i gradskih poreza i davanja te ostalih poreza čije stope, sukladno zakonu, utvrđuje općina - sredstava iz državnog proračuna namijenjenih financiranju funkcija koje je središnja vlast prenijela na općinu - prihoda poduzeća i drugih pravnih osoba u njihovo vlasništvo te prihoda od koncesija koje je dodjelila lokalna jedinica samouprave - prihoda od pokrelne i nepokretne imovine (prihodi iz imovine i vlasničkih prava nad imovinom) - prihoda od prometa pokretninama i nekretninama 	<p>Organizacija zakonodavne i izvršne vlasti u općinama RS utvrđena je Zakonom o lokalnoj samoupravi i Pravilnikom o osnovnim načelima organizacije općinske uprave. I Zakon i Pravilnik usvojeni su na razini Republike Srpske, i obvezujući su za sve općine u Republici Srpskoj. U smislu organizacije, zakonodavna je vlast identično u svim općinama. Organizacija izvršne vlasti, odnosno lokalne uprave, ovisi o kriterijima koji su utvrđeni Pravilnikom tako da broj i vrsta tijela općinske uprave ovise o brojnosti općinske populacije. U općinama uključenim u Projekt, nijihov broj varira između 4 i 6. Unutrašnja je organizacija utvrđena Poslovnikom o organizaciji i sistematizaciji.</p>	<p>Na temelju Zakona o lokalnoj samoupravi u Federaciji BiH koji daje okvir za organizaciju lokalne samouprave, svaki kanton donosi vlastite propise; Zakonom o lokalnoj samoupravi te općinskim propisima definirane su pojedinstveni organizacijski zakonodavne vlasti u općini. Kad je riječ o organizaciji izvršne vlasti, tj. organizaciji službi općinske uprave, Zakon općinama daje autonomiju tako da općinske službe osnova općinsko vijeće na prijedlog gradonačelnika ili načelnika općine. Istodobno valja reći da ne postoje utvrđeni kriteriji za organizaciju općinskih službi. Posljedice takvoga pravnog pristupa uključuju različito ustrojeno općinske službe prilagođene lokalnim uvjetima te potrebama i zahtjevima učinkovite vlasti</p>

<p>Proces organiziranja lokalne uprave u općinama Republike Srpske još uvijek je u tijeku.</p> <p>Organizacija zakonodavne i izvršne vlasti u općinama Republike Srpske prikazana je u Prilogu br. 4.</p>	<p>i ostvarivanja prava građana, pravnih osoba i institucija. Tijela općinske uprave osnivaju se s obzirom na opseg njihovih dužnosti i načela grupiranju odgovornosti po njihovoj naravi, povezanosti i interakciji. Organizacija zakonodavne i izvršne vlasti u Federaciji BiH prikazana je u Prilogu br. 4.</p>	
<p>6. Nadležnost općinske skupštine / općinskog vijeća</p> <p>Općinska skupština ima ovlasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - usvojiti statut - donositi i tumačiti odluke i ostale opće akte - donositi gospodarske, prostorne, razvojne i investicijske programe - podnosići izvješća o izvršenju proračuna te zaključnom računu proračuna - pripremati razvojne planove i urbanističke prostorne planove i programe - donositi odluke o oporezivanju javnih usluga i ostalih javnih prihoda u skladu sa zakonom - pripremati provedbene planove - donositi odluke o prodaji općinske imovine - pripremati programe za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta - odlučivati o imenovanju ulica, trgova i dijelova naselja - donositi odluke o proglašenju općinskih praznika, - donositi odluke o službenom značkovlju - donositi odluke o pridruživanju općine zajednicama općina i njenim povezivanju s drugim organizacijama i zajednicama - pripremati planove za uporabu javnog zemljišta - donositi odluke o imenovanju počasnih građana i utvrđivati njihova prava i obvezu 	<p>Općinsko vijeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - izrađuje i prihvata statut općine - donosi odluke i druge propise te opće akte iz nadležnosti općine - bira i opoziva predsjednika vijeća i njegovu zamjeniku - bira i opoziva načelnika općine - bira i opoziva tajnika općinskog vijeća, predsjednika članove radnih tijela koje osniva vijeće te ostale osobe kako je propisano zakonom i statutom - prihvata proračun i izvješće o izvršenju općinskog proračuna na prijedlog načelnika - priprema razvojne planove i programe u određenim područjima lokalne samouprave - prihvata porezne propise i osigurava druge načine finansiranja koji nisu osigurani na razini kantonalnih ili federalnih vlasti - osniva javna poduzeća, institucije i pravne osobe kako bi se osiguralo pružanje gospodarskih, socijalnih, komunalnih ili drugih usluga od značenja za općinu - raspisuje referendum - raspisuje javne zajmove i prikuplja doprinose te odlučuje o zaduživanju općine - formira administrativnu službu i uređuje njezin rad i organizaciju - prihvata pravilnik o svojem radu - odlučuje o nazivima naselja 	<ul style="list-style-type: none"> - donosi odluke o nagradama i diplomama - birati i opozivati predsjednika općinske skupštine, dopredsjednika općinske skupštine, zamjenika načelnika i tajnika općinske skupštine - odlučivati o zaduživanju općine - odobravati godišnje izvješće o radu načelnika općine - osnivati javna poduzeća i službe te druge institucije koje obavljaju zadaće od značenja za općinu - raspisivati javne zajmove i samodoprinos - izdavati mišljenje o promjeni općinskih granica - obavljati ostale zadaće propisane Ustavom, zakonom i statutom. <p>7. Ovlasti načelnika općine</p> <p>Načelnik općine ima sljedeće ovlasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - predlagati statut općine - podnosići skupštini prijedloge odluka - informirati skupštinu o svim pitanjima od značenja za općinu, njezinim pravima i obvezama - provoditi mјere i odluke te ostale akte koje je odobrila skupština - poštovati zakone i druge propise koje su prihvatili Republika i grad, a čija je provedba prenesena na općinu - osnivati tijela općinske uprave i regulirati njihovu organizaciju i rad - imenovati i opozivati više dužnosnika i ostale djelatnike sa specijalnim ovlastima - odlučivati o zapošljavanju i razriješenju te ostalim pitanjima iz radnog odnosa kad je riječ o zaposlenicima općinske uprave, sukladno zakonu i kolektivnom ugovoru <p>Načelnik općine ima sljedeće ovlasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - provoditi općinsku politiku i poštovati općinske propise - izršavati zadaće prenesene u nadležnost općine putem tijela općinske uprave - imenovati i opozivati općinske dužnosnike i dužnosnike s posebnim ovlastima - odlučivati o zapošljavanju općinskih službenika i drugih zaposlenika općinske uprave, a također i o drugim statutarnim pitanjima u vezi s tim zaposlenicima u skladu sa zakonom - osigurati suradnju općinskih dužnosnika s pučkim pravobraniteljima - podnosići izvješća općinskom vijeću o provedbi općinske politike i svojim aktivnostima - skrbiti o organizaciji općinskih službi i njihovom radu

- provoditi mјere poticanja suradnje između općine i drugih općina, gradova i organizacija
 - izdavati suglasnosti na statut i druge opće akte poduzeća i institucija kojima je osnivač općina
 - informirati skupštinu o svome radu i radu općinske uprave
 - inicirati suspenziju primjene neke odredbe koju je usvojila općinska skupština, ili njezinog općeg ili pojedinačnog akta, do okončanja postupka ocjene njihove ustanovitosti pred Ustavnim sudom, ako misli da je ta odredba ili akt u suprotnosti s Ustavom ili zakonom
 - informirati ministra uprave i lokalne samouprave o provedbi općinskih mјera u prethodnoj godini, odlukama općinske skupštine, preprekama provedbi odluka općinske skupštine, primjeni zakona, propisa i međunarodnih sporazuma
 - predstavljati nacrte općinskog proračuna radi ishodišta prethodne suglasnosti ministra uprave i lokalne samouprave u slučaju da je općina zahtijela dodatna sredstva iz proračuna Republike
 - zaključivati ugovore u ime općine
 - donositi odluke kao drugostupanjsko tijelo u postupku žalbe na rješenja koja je izdala općinska uprava ako druge institucije Republike to nisu ovlaštenе učiniti
 - obavljati druge zadaće utvrđene zakonom, statutom i pravilnikom o radu općinske skupštine.
- pripremati prijedloge propisa i podnosi ih općinskom vijeću na odobrenje
 - informirati kantonalno vijeće, tj. nadležne kantonalne vlasti, o provedbi kantonalne politike i mјera, kao i o provedbi zakona, propisa i međunarodnih sporazuma, a također i podnosi izvješća o stanju u određenim područjima aktivnosti iz nadležnosti općine
 - izvršavati druge zadaće predviđene zakonom i općinskim statutom.

2. Podjela odgovornosti između lokalne uprave i viših razina vlasti u BiH

2.1. Podjela odgovornosti između lokalne uprave i viših razina vlasti u Republici Srpskoj

Tablica 1 prikazuje podjelu odgovornosti između lokalne uprave i viših organa vlasti (entiteta) u Republici Srpskoj. Vrijedno je istaknuti kako je ovo u Republici Srpskoj prva analiza ovlasti entiteta i općine te načina na koji su te dvije razine vlasti međusobno podijelile odgovornosti.

Tablica 1.

Funkcije	Nadležnost		Odgovornost
	Entitet	Općina	
1. Obrazovanje			
1. Predškolsko	x	x	Kad je o ovome području riječ, osnivanje i financiranje institucija predškolskog obrazovanja u nadležnosti je općine, s time da se uvjeti propisuju na razini entiteta, a financiranje ide preko Javnog fonda za zaštitu djece. Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti predstavlja tijelo općinske uprave nadležno za izvršavanje ovih odgovornosti.
2. Osnovno	x	x	Većinu ovlasti ima entitet, a općina pruža upravne i stručne usluge preko Odjela za gospodarstvo i javne djelatnosti (prati rad osnovnih škola, pruža materijalnu pomoć itd.).
3. Srednjoškolsko	x	x	Većinu ovlasti ima entitet, a općina pruža upravne i stručne usluge preko Odjela za gospodarstvo i javne djelatnosti, a također i materijalnu pomoć.
4. Visoko	x		Isključivo je u nadležnosti entiteta.
5. Obrazovanje odraslih		x	U nadležnosti je općine.
2. Opća uprava			
1. Javna uprava	x	x	Poslovi javne uprave uglavnom su u nadležnosti općine (Odjel za javnu

Specifične funkcije i zadaće jedinica lokalne uprave u obama su entitetima vrlo slične gotovo identične. Glavna je razlika u načinu na koji su grupirane u nadležnosti pojedinih tijela općinske uprave (što je u Republici Srpskoj propisano zakonom, dok u Federaciji pripada u autonomiju lokalne uprave i samouprave) te u uspješnosti njihova ostvarivanja.

		upravu), iako su pojedine odgovornosti u nadležnosti entiteta. Poslovi javne uprave financiraju se iz prihoda koje entitet ostvaruje na teritoriju općine i zatim dijelom vraćaju u općinski proračun.
2. Policija	X	U nadležnosti je entiteta.
3. Sudovi	X	U nadležnosti je entiteta.
4. Civilna zaštita	X	U nadležnosti je općine, preko Odjela za opću upravu.
5. Vatrogasna služba	X	U nadležnosti je entiteta (MUP), iako je financiranje profesionalne vatrogasne jedinice u nadležnosti općine.
6. Matične knjige	x	U nadležnosti su općine, preko Odjela za opću upravu. U nadležnosti je entiteta upis i ispis iz matičnih knjiga. XU nadležnosti je općine, Odjela za opću upravu.
7. Birački popisi		
8. Statistika	X	U nadležnosti je entiteta, preko republičkog Zavoda za statistiku.
3. Zdravstvene službe		
1. Bolnice	X	U nadležnosti je entiteta i njihovo osnivanje i financiranje.
2. Zdravstveno osiguranje	X	U nadležnosti je općine, kad je riječ o osnivanju i praćenju ustanova primarne zdravstvene skrb (preko Odjela za gospodarstvo i javne djelatnosti), dok je njihovo financiranje u nadležnosti entiteta (Javnog fonda Republike za zdravstveno osiguranje).
3. Institut za javno zdravje	X	U nadležnosti je entiteta i njegovo osnivanje i financiranje.
4. Socijalne službe		
1. Centri za socijalnu skrb	X	U nadležnosti su općine, kad je riječ o osnivanju i financiranju (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti)
2. Starački domovi	X	U nadležnosti su općine, kad je riječ o osnivanju i financiranju (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti)

3. Crveni križ	x	X	U nadležnosti je općine njegovo osnivanje i financiranje (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti) Financiranje je dijelom u nadležnosti entiteta.
5. Kultura, rekreacija, sport			
1. Kazališta		X	U nadležnosti su općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti), osim onih institucija koje su od značja za Republiku njih finančira entitet.
2. Muzeji		X	U nadležnosti su općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti), osim onih institucija koje su od značja za Republiku njih finančira entitet.
3. Knjižnice		X	U nadležnosti su općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti), osim onih institucija koje su od značja za Republiku njih finančira entitet.
4. Sport i sportski klubovi	X	X	Sportske klubove financira općina.
5. Sportske dvorane i dvorane kulture		X	U nadležnosti su općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti).
6. Galerije	X	X	U nadležnosti su općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti), osim onih institucija koje su od značja za Republiku njih finančira entitet.
7. Ostali kulturni sadržaji	X	X	U nadležnosti su općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti), osim onih institucija koje su od značja za Republiku njih finančira entitet.
6. Urbanistički razvoj			
1. Urbanističko planiranje		X	U nadležnosti je općine (Odjel za urbanističko i prostorno planiranje).
2. Katastar		X	U nadležnosti je općine (Odjel za urbanističko i prostorno planiranje). Pravno-imovinski odnosi su u nadležnosti entiteta.
3. Prostorno planiranje		X	U nadležnosti je općine (Odjel za urbanističko i prostorno planiranje).
4. Upravljanje i održavanje stambenog fonda		X	U nadležnosti su općine (Odjel za urbanističko i prostorno planiranje).

5. Upravljanje općinskim zemljištem		X	U nadležnosti je općine (Odjel za urbanističko i prostorno planiranje).
7. Javne komunalne službe			
1. Električna energija	X		U nadležnosti je entiteta (na razini Republike putem javnih poduzeća).
2. Vodoopskrba		X	U nadležnosti je općine, preko javnih poduzeća (općinski Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge).
3. Opskrba plinom			
4. Grijanje		X	U nadležnosti je općine, preko javnih poduzeća (općinski Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge).
5. Održavanje čistoće		X	U nadležnosti je općine, preko javnih poduzeća (općinski Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge).
6. Odvoz otpada		X	U nadležnosti je općine, preko javnih poduzeća (općinski Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge).
7. Ceste, mostovi	X	X	U nadležnosti su općine, preko javnih poduzeća (općinski Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge). Neke su odgovornosti u nadležnosti entiteta (republička Uprava za ceste).
8. Groblja		X	U nadležnosti su općine, preko javnih poduzeća (općinski Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge).
8. Okoliš			
1. Zaštita okoliša		X	U nadležnosti je općine (Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge te Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti).
2. Sprječavanje zagađenja		X	U nadležnosti je općine (Odjel za stanogradnju i javne komunalne usluge te Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti).
9. Promet, transport			
1. Cestovni promet		X	U nadležnosti je općine, s time da su odgovornosti dijelom prenesene na javna poduzeća, a dijelom su ugovorno povjereni privatnim poduzećima (Općinski Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti).

2. Željeznički promet	X		U nadležnosti je entiteta.
3. Zračne luke	X		U nadležnosti su entiteta.
4. Luke	X		U nadležnosti su entiteta.
10. Gospodarstvo			
1. Trgovina		X	Trgovinska politika, propisi i uvjeti u nadležnosti su entiteta, kao i osnivanje i upravljanje javnim trgovackim poduzećima. Registracija privatnih poduzeća iz ovoga sektora u nadležnosti je općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti).
2. Obrnštvo		X	Registracija obrta u nadležnosti je općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti).
3. Turizam		X	Sveukupna turistička politika i izdavanje propisa u nadležnosti su entiteta. U nadležnosti su općine registracija privatnih turističkih agencija te praćenje turističkih zajednica (Odjel za gospodarstvo i javne službe).
4. Hoteli i restorani		X	Izdavanje propisa i uvjeta u nadležnosti je entiteta, kao i osnivanje i upravljanje javnim poduzećima koja se bave ovom djelatnošću. Registracija privatnih poduzeća iz ove djelatnosti također je u nadležnosti općine (Odjel za gospodarstvo i javne djelatnosti).
5. Poljoprivreda	X	X	Dijelom je u nadležnosti entiteta, a dijelom u nadležnosti općine (registracija aktivnosti u ovome sektoru).
6. Šumarstvo		X	Dijelom je u nadležnosti entiteta, a dijelom u nadležnosti općine (registracija aktivnosti u ovome sektoru).
7. Zapošljavanje		X	U nadležnosti je entiteta, ostvaruje se preko republičkog Zavoda za zapošljavanje. U nadležnosti je općine ovjera ugovora o zapošljavanju (privatni poslodavac), evidencije o zapošljavanju te inspekcijska rada.

11. Informiranje

1. Tisak	X	X	Može biti u nadležnosti entiteta, ako je to u interesu entiteta, a dozvolu za rad svakom slučaju izdaje entitet. Može biti od velikog značja za općinu, i u tom su slučaju u nadležnosti općine (Odsjek za gospodarstvo i javne djelatnosti).
2. Radiopostaje	X	X	Mogu biti u nadležnosti entiteta, ako je to u interesu entiteta, dok se dozvole za njihov rad u svakom slučaju izdaju na razini entiteta. Mogu biti od velikog značaja za općinu, i tada su u nadležnosti općine (Odsjek za gospodarstvo i javne djelatnosti).
3. Televizija	X	X	Može biti u nadležnosti entiteta, ako je to u interesu entiteta, dok se dozvole za rad u svakom slučaju izdaju na razini entiteta. Može biti od velikog značja za općinu, i tada je u nadležnosti općine (Odsjek za gospodarstvo i javne djelatnosti).

Iz tablice je jasno da nadležnost može biti isključiva na razini entiteta te isključiva na razini općine. Autonomija općina bit će odraz njihovih isključivih ovlasti, koje nisu toliko velike, odnosno koje su uglavnom ograničene na lokalnu upravu (civilna zaštita, birački popisi), socijalnu zaštitu (centri za socijalnu skrb, starački domovi), urbanizam, prostorno planiranje te stambenu politiku (urbanističko planiranje, upravljanje stambenim fondovima te gospodarenje općinskom imovinom), komunalne i ostale javne usluge (vodoopskrba, prikupljanje i odvoz otpada, održavanje groblja i cistoće) te zaštitu okoliša.

U isključivoj su nadležnosti entiteta visoko školstvo, policija, pravosuđe, statistika, bolnice i specijalizirane službe, električna energija, željeznički prijevoz, zračni prijevoz, cestovni prijevoz, dakle nadležnosti koje pripadaju različitim skupinama funkcija.

Ovlasti mogu biti podijeljene između općine i entiteta na tri različita načina: ovlasti su relativno podjednako podijeljeni (X-X), dominantna je nadležnost entiteta (X-x) ili dominantna je nadležnost općine (x-X). U okviru podjele ovlasti, entitet je uglavnom odgovoran za definiranje razvojne politike u određenom području, zatim osnivanje, finansiranje i skrb o institucijama kojima je osnivač država, rjede je nadležan za izдавanje certifikata i suglasnosti te za izravno funkcioniranje određenih regija. U okviru podjele ovlasti, općina je odgovorna za osnivanje, finansiranje i rad nekih funkcija te njihovo izravno ostvarivanje.

Najveći broj funkcija podijeljen je između entiteta i općine.

2.2. Podjela odgovornosti između jedinica lokalne uprave i viših razina vlasti u Federaciji BiH

Analiza podjele odgovornosti između jedinica lokalne uprave i viših razina vlasti u Federaciji BiH prikazana je u Tablici 2.

Ovlasti Federacije podijeljene su na tri razine nadležnosti: federalnu (entitet), kantonalnu i općinsku.

Tablica 2.

Funkcije	Nadležnost			Odgovornost
	Entitet	Kanton	Općina	
1. Obrazovanje				
1. Predškolsko	x	X		Kreiranje politike, izdavanje propisa i organizacija predškolskog obrazovanja u nadležnosti je kantona. Općina je nadležna za njegovo finansiranje.
2. Osnovno		x		Kreiranje politike, izdavanje propisa i organizacija osnovnog školstva u nadležnosti su kantona. Financira se na razini kantona.
3. Srednjoškolsko		x		Kreiranje politike, izdavanje propisa i organizacije srednjoškolskog obrazovanja u nadležnosti su kantona. Financira se na razini kantona.
4. Visoko		x		Kreiranje politike, izdavanje propisa i organizacija visokog obrazovanja u nadležnosti su kantona. Financira se iz kantonalnog proračuna.
5. Obrazovanje odraslih		x		U nadležnosti je kantona.
2. Opća uprava				
1. Javna uprava		x	X	Kreiranje politike, propisi i organizacija rada pripadaju u nadležnost kantona.
2. Policija			X	Osnivanje policijskih snaga i nadzor nad njihovim radom u nadležnosti su kantona.

3. Pravosuđe		X	X	Kanton financira kantonalne i općinske sudove, kantonalne i općinske ured javnog tužitelja, kantonalni pravni ured, kantonalne i općinske prekršajne sudove.
4. Civilna zaštita			X	U nadležnosti je općine.
5. Lokalne zajednice			X	U nadležnosti je općine, a dijelom se financiraju iz općinskog proračuna.
6. Protupožarna zaštita			X	U nadležnosti je općine, a financira se iz općinskog proračuna.
7. Matične evidencije	X		X	Isključivo su u nadležnosti države (upis i ispis). Evidencije o građanima u nadležnosti su općine.
8. Birački popisi			X	Sukladno zakonu, kontrola biračkih spis kova je u nadležnosti općine.
9. Statistika	X		X	Statistički su poslovi organizirani na razini entiteta, s time da na Zavod imo svoje lokalne ureds na razini općine.
3. Zdravstvene službe				
1. Bolnice	X	X		Ovlasti su podijeljene između države i kantona.
2. Zaštita zdravlja	X	X	X	Ovlasti su podijeljene između države i kantona. Općina je osnivač.
3. Institut za javno zdravlje	X	X		Ovlasti su podijeljene između države i kantona.
4. Socijalne službe				
1. Centri za socijalnu skrb	x	x	X	Socijalna je politika u nadležnosti države. Osnivanje centara za socijalnu skrb i provedba socijalne politike pripadaju u nadležnost kantona. Centri za socijalnu skrb financiraju se iz općinskog proračuna.
2. Starački domovi	x	x		Socijalna je politika u nadležnosti države. Osnivanje centara za socijalnu skrb te provedba socijalne politike pripadaju u nadležnost kantona. Njihove se aktivnosti financiraju iz općinskog proračuna.

5. Kultura, rekreacija, sportovi				
1. Kazališta		x	X	Kulturna politika i njezina provedba u nadležnosti su kantona. Njihovo je finansiranje u nadležnosti općine.
2. Muzeji		x	X	Kulturna politika i njezina provedba u nadležnosti su kantona. Njihovo je finansiranje u nadležnosti općine.
3. Knjižnice		x	X	Kulturna politika i njezina provedba u nadležnosti su kantona. Njihovo je finansiranje u nadležnosti općine.
4. Sport i sportski klubovi	x	X		Njihovo je finansiranje u nadležnosti općine.
5. Sportske dvorane i domovi kulture	x	X		Njihovo je finansiranje u nadležnosti općine.
6. Galerije		x	X	Kulturna politika i njezina provedba pripadaju u nadležnost kantona. Njihovo je finansiranje u nadležnosti općine.
7. Ostali kulturni sadržaji		x	X	Kulturna politika i njezina provedba pripadaju u nadležnost kantona. Njihovo je finansiranje u nadležnosti općine.
6. Urbanistički razvoj				
1. Urbanističko planiranje		x	X	U nadležnosti je općine.
2. Katastar		x	X	Upravljanje namjenom lokalnog zemljišta u nadležnosti je kantona. Općina je odgovorna za osnivanje i vođenje katastra.
3. Prostorno planiranje		x	X	Općina je odgovorna za provedbu kantonalnih propisa iz područja prostornog planiranja.
4. Upravljanje i održavanje stambenog fonda		x	X	Stambena politika pripada u nadležnost općine, a također i propisi o upravljanju stambenim fondom i stanogradnjom.
5. Upravljanje općinskim zemljištem			X	Upravljanje općinskim zemljištem pripada u nadležnost općine.
7. Javne komunalne službe				
1. Opskrba električnom energijom	X	x	X	Kreiranje politike, kantonalna distribucija i održavanje infrastrukture u nadležnosti su države. Kantonalne su vlasti odgovorne za regulaciju lokalnih elektrana.

2. Vodoopskrba		X	U nadležnosti je općine - općina osniva javna poduzeća koja pružaju usluge vodoopskrbe.
3. Opskrba plinom	X	x	Kreiranje politike, kantonala distribucija i održavanja infrastrukture u nadležnosti su države. Kantonalne su vlasti odgovorne za regulaciju lokalnih elektrana.
4. Grijanje	-	X	U nadležnosti je općine općine osniva javna poduzeća koja pružaju usluge grijanja.
5. Održavanje čistoće		X	U nadležnosti je općine općina osniva javna poduzeća koja pružaju ove usluge.
6. Odvoz smeća		X	U nadležnosti je općine, koja osniva javna poduzeća koja pružaju ove usluge.
7. Ceste, mostovi	X	X	Financiranje gradnje, rekonstrukcije, održavanja, zaštite i upravljanja u nadležnosti je kantona. Općina je odgovorna za uporabu, izgradnju i održavanje lokalnih cesta i mostova.
8. Groblja		X	U nadležnosti su općine, koja osniva javna poduzeća koja pružaju ove usluge.
8. Zaštita okoliša			
1. Zaštita okoliša	X	X	Politika zaštite okoliša u nadležnosti je države.
2. Sprječavanje zagađenja	X	X	Politika zaštite okoliša u nadležnosti je države.
9. Promet, prijevoz			
1. Cestovni prijevoz		X	U nadležnosti je općine - općina osniva javna poduzeća koja pružaju ove usluge.
2. Željeznički prijevoz	X		U nadležnosti je države.
3. Zračne luke	X		U nadležnosti su države.
4. Luke	X		U nadležnosti su države.
10. Gospodarstvo			
1. Trgovina	X	X	U nadležnosti je kantona i općine.
2. Obrti		X	U nadležnosti su općine.
3. Turizam	x	X	Turistička politika kantona i razvoj njegovih resursa u nadležnosti su kantona. Općina je odgovorna za svoje turističke resurse.

4. Gradnja hidrocentrala	X	x	Financiraju se iz proračuna Federacije i kantona.
5. Šumarstvo		x	Financira se iz kantonalnog proračuna.
6. Hoteli i restorani		X	U nadležnosti su općine.
7. Zapošljavanje	X	X	Općina skrbí o lokalnim potrebama građana u području rada i zapošljavanja.
11. Informacijski sustavi			
1. Tisak	X		X
2. Radiopostaje	X	x	X
			Dozvole za rad izdaju se na razini države. Kantoni su odgovorni za kreiranje politike u svezi s radiopostajama, odnosno njihovom izgradnjom, uključujući propisivanje uvjeta njihova rada. Općina je dužna stvoriti uvjete za njihov rad.
3. Televizija	X	x	X
			Dozvole za rad izdaju se na razini države. Kantoni su odgovorni za kreiranje politike u svezi s televizijskim stanicama, njihovim izgradnjom i organizacijom njihova rada. Općina je dužna osigurati uvjete za njihov rad.

U isključivoj su nadležnosti entiteta (Federacije): državljanstvo, gospodarska politika, trgovina, financije i finansijske institucije, energetika, izdavanje koncesija za frekvencije elektroničkim medijima.

U isključivoj su nadležnosti kantona: osnivanje i nadzor nad policijskim snagama te školstvo (predškolsko, osnovno i visoko).

U isključivoj su nadležnosti općine: funkcije lokalne uprave (civilna zaštita, lokalne zajednice, vatrogasna služba, birački popisi), urbanističko i prostorno planiranje (urbanističko planiranje, upravljanje stambenim fondom i gospodarenje općinskom imovinom), komunalne i javne službe (vodoopskrba, prikupljanje i odvoz otpada, groblja i čistoća), cestovni promet, obrt i ugostiteljstvo.

Podjela ovlasti:

1. između Federacije i kantona
2. između kantona i općine
3. između Federacije, kantona i općine.

Za većinu funkcija prikazanih u Tablici ovlasti su podijeljene. Ta je podjela ostvarena na sljedeći način: **entitet** je odgovoran za prihvatanje propisa u nekim područjima, definiranje i finansiranje politike, **kanton** je odgovoran također za prihvatanje propisa te kreiranje, primjenu i finansiranje politike, **općina** je odgovorna za stvaranje

povoljnih uvjeta na lokalnoj razini za ostvarivanje pojedinih funkcija te za izravno ostvarivanje tih funkcija uključujući njihovo funkcioniranje.

Usporedbom podjele ovlasti između nižih i viših razina vlasti u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, moguće je izvesti sljedeće zaključke:

I u Republici Srpskoj i u Federaciji ista su područja predmet isključive nadležnosti:

- lokalna uprava,
- urbanizam, prostorno planiranje i stambena politika,
- komunalne i druge javne službe,
- promet (cestovni),
- gospodarstvo (obrti).

Razina nadležnosti za ove funkcije nešto je viša u RS, dok u Federaciji kantoni imaju nešto aktivniju ulogu.

U Republici Srpskoj nadležnost je podijeljena na dvije razine vlasti: entitet i općinu, dok u Federaciji postoje tri razine vlasti: entitet, kanton i općina, što situaciju čini nešto složenijom. Vrlo je teško usporediti isključive nadležnosti entiteta u Federaciji i Republici Srpskoj budući da je u Federaciji dio tih nadležnosti prenesen na kanton; na primjer, policija, škole, sudovi, dok su ta područja u Republici Srpskoj u isključivoj nadležnosti entiteta. Sve to upozorava na činjenicu da kantoni imaju veće ovlasti, što smanjuje znacenje i ulogu općina u Federaciji.

Sukladno Daytonskom sporazumu, država je zadržala sljedeće funkcije:

- a) međunarodne odnose
- b) carinski službu (prihodi od carinskih pristojbi pune entitetske proračune)
- c) pograničnu policiju
- d) finansijsku policiju koju predstavlja središnja banka koja vodi monetarnu politiku.

2. Zaključak

Sadašnja situacija u svezi s podjelom ovlasti i odgovornosti, kako je gore opisana, ima za posljedicu:

- a) slab položaj općina u BiH
 - previše odgovornosti bez odgovarajućih ovlasti
- b) vrlo snažan položaj kantona
 - previše ovlasti uz manje odgovornosti
- c) vrlo snažan položaj entitetske vlade i institucija u Republici Srpskoj
 - previše ovlasti uz vrlo malo odgovornosti
- d) slab položaj entitetske vlade u Federaciji
 - visoka razina odgovornosti i ovlasti koje vlada dijeli s kantonima
- e) vrlo slab položaj države
 - gotovo nikakve ovlasti i odgovornosti.

Ovakvo stanje, koja se ne može dugoročno održati, dovelo je do sljedećih procesa na različitim razinama:

- Općine u oba entitetima bore se kako bi od entiteta preuzele veće ovlasti, dok kantoni traže veću decentralizaciju.

- Neki kantoni u Federaciji (uglavnom s hrvatskim stanovništvom) traže uspostavu kantonalne strukture u Republici Srpskoj i BiH bez entiteta.
- Entiteti se ponašaju na različite načine. Republika Srpska pokušava zadržati sadašnju razinu centralizacije u entitetu i istodobno odbija na državu prenijeti neke od svojih ovlasti i odgovornosti. Federacija pokušava preuzeti neke od ovlasti kantona.
- Država, uz potporu međunarodne zajednice, pokušava centralizirati neke funkcije, odnosno dovesti ih u nadležnost države.

Drugim riječima, u Bosni i Hercegovini imamo vrlo turbulentnu situaciju, gdje su snage centralizacije i decentralizacije podijeljene. Iste razine nadležnosti u nekim slučajevima potiču centralizacijske, a u drugima decentralizacijske procese. Njihovo stajalište ovisi o naciji ili političkoj stranci koju predstavljaju.

Bosna i Hercegovina, kao vrlo složena zemlja netom izašla iz rata, danas se nalazi na raskrižju. Političke snage moraju odlučiti kako učiniti zemlju funkcionalnom uz održivu razinu centralizacije različitih funkcija, ovlasti i odgovornosti, istodobno imajući na umu to da je decentralizacija nužna.

Također valja reći da ratne traume još uvek postoje, a snage koje se protive uspostavljanju funkcionalne države i teže zamrzavanju sadašnjeg stanja još uvek su vrlo moćne. Ove će se godine Bosna pridružiti Vijeću Europe te provesti odluke Ustavnog suda BiH o jednakom položaju konstitutivnih naroda na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini. Ova će godina označiti prvo četverogodišnje razdoblje tijekom kojega će vlast u Bosni obnašati izabrani predstavnici. Sve to daje malo razloga za optimizam u Bosni, a njezine će strukture vlasti i njezin narod birati između centralizacije i decentralizacije.

Decentralizacija uprave

Decentralizacija je vrlo popularan izraz, čak je i ponešto poput proročke riječi, ako se shvaća kao suprotnost centralizaciji kao univerzalnom lijeku. Umjesto toga, trebalo bi je ponovo analizirati i vrijednovati budući da uz dobre strane ima i nedostatke. Decentralizaciju i centralizaciju ne bi trebalo promatrati kao suprotnosti, nego kao dopunjujuće pojave, gdje je pravo pitanje zapravo pitanje razine decentralizacije zbog specifičnih okolnosti u određenoj zemlji.

Korisni učinci koja decentralizacija može donijeti često se rabe kao argumenti u korist decentralizacije. Pristaše dokazuju da decentralizacija:

- promise sudjelovanje građana,
- osigurava veće razumijevanje za brige i potrebe građana,
- predstavlja protutež autoritarnoj državi,
- daje priliku za pokuse s novim strukturama i politikama,
- osigurava veću učinkovitost i uspešnost u obavljanju usluga,
- stvara osjećaj zajedništva i
- povećuje civilno društvo s državnom vlašću.

Načelo koje stoji i za decentralizaciju je načelo supsidijarnosti, koje zahtijeva da svaka nadležnost bude tamo gdje se može relevantno upotrijebiti, a uzimajući u obzir političku dimenziju, odluke bi se morale donositi na razini najbližoj običnom građaninu. Organizacioničko tumačenje supsidijarnosti podrazumijeva da viši entitet ne preuzme funkcije koje može na zadovoljavajući način obavljati niži entitet, a odlučivanje viših razina političkih tijela valjalo bi ograničiti. Prema ekonomskom shvaćanju načela supsidijarnosti, pružanje bilo koje javne usluge trebalo bi preputstviti najnižoj razini uprave (ili nadležnosti) koja omogućuje potpuno prihvaćanje korisnih učinaka (i troškova) povezanih s tom uslugom. Pripisivanje troškova prema tom načelu dopušta da lokalna varijacija u razinama usluge najbolje odgovara lokalnoj varijaciјi u pitanju preferencija.

Budući da je decentralizacija širok pojam, ona ima različite dimenzije. Kad mislimo na demokratsku decentralizaciju, trebalo bi naglasiti barem političku, fiskalnu i upravnu dimenziju. U ovom čemu se članku pozabaviti pitanjem decentralizacije uprave budući da upravna ograničenja bitno ograničavaju decentralizaciju. Najsnagačija je potreba sinkroniziranja elemenata reforme. Prihode se mora decentralizirati u skladu s odgovornostima koje oni trebaju financirati. Mora se dogovoriti prijenos osoblja i imovine državne uprave i moraju se odrediti novi funkcionalni odnosi među različitim razinama uprave. Upravni odnosi između različitih jedinica državne uprave moraju prijeći u odnose između različitih razina uprave.

1. Što je decentralizacija uprave?

Većina se autora slaže s mišljenjem da se decentralizacija uprave bavi preraspodjelom ovlasti, odgovornosti te finansijskih i drugih sredstava za osiguravanje javnih usluga među različitim razinama uprave. Ona podrazumijeva i prijenos odgovornosti s državne uprave i njezinih institucija na niže razine i organizacije, poput područnih jedinica državnih institucija, podređenih jedinica ili razina uprave, poluautonomnih tijela javne vlasti ili korporacija ili državnih, regionalnih ili funkcionalnih tijela vlasti.

Ovaj prijenos odgovornosti odnosi se na različite funkcije, koje se mogu decentralizirati:

- a. planiranje,
- b. financiranje,
- c. upravljanje uslugama i
- d. izvođenje usluga.

Proces decentralizacije može uključivati samo jednu od njih ili bilo koju njihovu kombinaciju, pa čak i sve odjednom.

Decentralizacija uprave javlja se u mnogim oblicima, ovisno o specifičnoj situaciji. Oblici decentralizacije uprave mogu biti:

1. mijenjanje teritorijalne strukture uprave,
2. mijenjanje funkcija i
3. mijenjanje organizacijskih struktura i prakse upravljanja.

2. Vrste decentralizacije uprave

Vrste decentralizacije se razlikuju i imaju različita obilježja. Glavne tri vrste su dekoncentracija, delegacija i devolucija, koje izražavaju različite stupnjeve decentralizacije. Dekoncentracija je najslabiji oblik decentralizacije budući da je ograničena na preraspodjelu odgovornosti među različitim razinama državne uprave, dok moć odlučivanja ostaje u rukama državne uprave. Dekoncentrirane jedinice ostaju po okomici podređene organima središnje vlasti i okomiti hijerarhiju sustava ostaje netaknutom. Budući da su dekoncentrirane jedinice blizu području svoga rada, one djeluju bolje poznavajući situaciju, mogu bolje komunicirati sa stranama koje su uključene u njihov rad i u boljem su položaju za provođenje upravnih odluka.

Delegiranje je opsežniji oblik decentralizacije budući da se odgovornost za izvršavanje specifičnih zadatača prenosi na poluautonomne organizacije (poput posebnih službi, javnih poduzeća, itd.) koje državna uprava ne kontrolira u potpunosti, ali su joj odgovorne. Dana im je određena razina odgovornosti u odlučivanju, pa ove organizacije u odlučivanju imaju određeni stupanj slobode. Često smiju korisnicima izravno naplaćivati usluge koje pružaju. Da bi se osigurala veća sloboda pri upravljanju, one su i često oslobođene obvezujućih propisa za osoblje u državnoj službi.

Devolucija predstavlja najvišu razinu decentralizacije budući da nižim razinama uprave daje punu odgovornost u odlučivanju, financiranju, upravljanju i izvedbi.

Stoga se cijela ovlast odlučivanja, finansiranja i upravljanja u cijelosti prenosi na autonome jedinice lokalne uprave, obično općine ili regije kao oblik lokalne uprave. S obzirom na predane, odnosno prenesene funkcije, lokalne i regionalne uprave mogu djelovati samo u svoje ime bez obzira prema višim vlastima.

U praksi većine zemalja postoji (i trebala bi postojati) kombinacija dekoncentriranih, delegiranih i devoluiranih funkcija.

3. Mijenjanje teritorijalnog ustroja uprave

Važno pitanje, kojim se treba pozabaviti na svakom početku, jest primjerena veličina teritorijalnih struktura lokalne uprave za učinkovito pružanje usluga i, shodno tome, decentralizaciju. O tom se pitanju mora raspraviti, kao i o pitanju uloge teritorijalnih struktura. Izazov za zemlje sastoji se u pronalaženju stabilnog ustroja uprave koji je politički prihvatljiv i u istodobno pomaže promicanje učinkovitog i uspješnog pružanja javnih usluga. Decentralizacija uprave je, stoga, traganje za optimalnim okomitim teritorijalnim ustrojem uprave i optimalnim upravnim područjima s obzirom na funkcije i usluge koje pružaju. Institucija vlasti mora biti organizirana tako da djeluje na različitim geografskim razinama ili stupovima. Riječ je o strukturama koje su organizirane na više stupova i koje često djeluju na državnoj, ispoddržavnoj ili lokalnoj razini budući da pružanje usluga zahtijeva tijesnu suradnju. Od ključnog je značenja da to mjeru reformi tijela državne uprave jasno uzimaju u obzir odgovarajuću skalu za ključne usluge kao i to da su uloge i odgovornosti postavljene što je moguće jasnije. No nema modela koji se može slijediti, kao što nema ni univerzalnog rješenja ovih pitanja. Ispak, postoje neka općenita pravila koja se mogu uzeti u obzir kad se bavimo pitanjem veličine i uloge teritorijalnih struktura lokalnih samouprava. Kao prvo, veličina najniže razine uprave znatno se razlikuje od zemlje do zemlje. Zemlje koje imaju vrlo malene lokalne uprave nalaze se pred mogućnošću pružanja usluga koje je nepotpuno i neučinkovito. Malim jedinicama lokalne uprave često nedostaje kapaciteta da upravljaju i obavljaju sve funkcije koje im se dodjeljuju. Istodobno, mnogi autori dokazuju da manje jedinice uprave dopuštaju veće sudjelovanje i odgovornost te mogu biti politički poželjne. Rješenje koje se provodi u nekim zemljama jest obvezno spajanje manjih jedinica u veće tako da budu dovoljno velike kako bi mogle uspješno obavljati funkcije koje su im dodijeljene. U drugim zemljama, gdje spajanje nije politički moguće, ponekad dolazi do udruživanja općina ili osnivanja zajedničkih upravnih okruga s objedinjenom upravom da bi se izvršavale zajedničke uloge, no potrebbni su jasni poticaji da bi udruženja mogla uspješno funkcionirati.

3.1. Mijenjanje teritorijalnih struktura u Sloveniji

U Sloveniji se o pitanju odgovarajuće veličine teritorijalnih jedinica raspravlja od početka njezine neovisnosti, kad je reforma lokalne samouprave došla na politički dnevni red. Pokrenuta su različita ispitivanja i na mnogim se političkim forumima raspravljalo o tom pitanju.

Zakon o lokalnoj samoupravi definira dvije vrste kriterija kojima općina mora udovoljiti:

- broj stanovnika (najmanje 5.000 stanovnika, iako se dopuštaju neke iznimke zbog zakonski propisanih razloga, poput geografskih, povijesnih, itd.);
- osiguravanje određenih usluga (osnovno obrazovanje i primarna zdravstvena zaštita, osnovni proizvodovi široke potrošnje, poštanske usluge, knjižnica i druge općinske službe te raspolažanje prostorom za upravu lokalne zajednice).

Zakon postavlja posebne kriterije za uspostavljanje gradskih općina, kojima se mogu dodjeliti specifične dužnosti i funkcije koje se odnose na urbanistički razvoj. Općina, koja želi steći taj status, mora zadovoljavati sljedeće kriterije:

- predstavljati jedinstveno geografsko područje, gdje ljudi s periferije svakodnevno putuju na posao u središte grada;
- imati najmanje 20.000 stanovnika;
- imati najmanje 15.000 radnih mjesata, od kojih najmanje pola mora biti u tercijarnim i kvartarnim djelatnostima;
- njezin središnji grad mora biti geografsko, gospodarsko i kulturno središte područja koje prema njemu gravitira;
- jamčiti osiguravanje različitih usluga (strukovne i više škole, sveučilišni odsjeci i fakulteti, bolnice, mreže državnih službi, telekomunikacijski centar, sveučilišne i druge posebne knjižnice, specijalizirani informacijsko-dokumentacijski centri, kulturne aktivnosti (kazališta, muzeji, arhivi), lokalne radio i televizijske postaje te novine, sportske i rekreacijske površine i objekti te znanstvene i istraživačke aktivnosti).

Kao rezultat reforme sustava lokalne uprave, broj općina se utrostručio od 1991., naravstavši s nekadašnjim 62 općinama na 147 općina 1994., te na 192 godine 1998. (jedanaest njih su gradske općine) prosječne veličine 137 km² (u rasponu od 25 km² u slučaju najmanje do preko 500 km² u slučaju najveće). No pola općina ima manje od 5.000 stanovnika, a njima često nedostaju finansijska sredstva i upravni kapacitet da bi svoje funkcije obavljali uspješno.

U ovom trenu imam pedesetak prijedloga za uspostavljanje novih općina koji se razmatraju u Parlamentu. Ali stav Parlamenta se promijenio i odgovorni parlamentarni odbor podržao je samo jednu novu općinu budući da ostali prijedlozi nisu zadovoljili navedene kriterije. Konačna odluka još nije donesena budući da su predlagачi novih općina odlučili prosligli parlamentarnu odluku Ustavnog suda, dokazujući da bi se prema njima trebalo odnositi isto kao i prema predlagalicima novih općina iz 1998., kad Parlament u mnogim slučajevima nije poštovao gore spomenute kriterije.

Odgovarajuća veličina regija pitanje je o kojem se žestoko raspravlja i u Sloveniji i oko kojega se baš ne uspijeva postići suglasnost. U Sloveniji postoji, za unutarnje potrebe, mnogo vrsta "regija" s različitim definicijama koje se odnose na specifična ciljana pitanja (Gulić, 1993.). Primjerice, postoje biogeografske regije (7), klimatske regije (4), vodoprivredne regije (8, po jedna na svake veće porječje), arhitektonске regije (tipologija; 14); i funkcionalne regije: za šumarstvo (14), za ribolov (9), za lov (18), za zaštitu prirode (7), za ekološki nadzor (9), za zdravstvene usluge (9), za

obrazovanje (9), za telefonske usluge (11), za sudove (8), za Gospodarske komore (13), statističke regije (12), itd. Te su različite vrste regionalnih definicija djelomično izrasle iz rasprava oko različitih vidova problema kojima se trebalo pozabaviti, a djelom zbog neslaganja oko stvaranja odgovarajućih regionalnih jedinica opće namjene. Istodobno postoji i potreba za racionalizacijom državne uprave, no država je odlučila pričekati s vlastitim teritorijalnom upravnim reformom dok se ne uvede drugi stup samouprave. Postoji zamisao da bi teritorijalna reforma državne uprave trebala pratiti model drugog stupu lokalne uprave.

Prijedlozi za regionalizaciju Slovenije uvelike se međusobno razlikuju, od jednih koji predlažu samo tri ili četiri regije do drugih koji predlažu čak 28 regija. Isto tako postoji prijedlog za uspostavljanjem dvaju regionalnih stupova, tri do osam makroregija s puno podregija.

Regije bi trebala tvoriti glavni institucionalizirani oblik suradnje među općinama budući da bi se regija morala uspostaviti na temelju odluke općina, uključujući ovlasti, organe i sredstva. Zakonski okvir za dobrovoljno uspostavljanje i djelovanje regija definiran je Ustavom i provodi se odredbama Žakona o lokalnoj samoupravi. Prema zakonu, lokalne u vlasti pozvane da međusobno suraduju na temelju slobodne volje i solidarnosti. U tu svrhu mogu sakupljati sredstva i imenovati zajedničke organe, organizacije i službe za izvršavanje zajedničkih dužnosti. Također mogu osnovati zajednice ili zajednička tijela za izvršavanje zadaća od zajedničkog interesa. Ipak, regije još nisu uspostavljene budući da manjka prave političke volje. Da bi se prevladale te prepreke, u parlamentarnom se postupku nalaze prijedlozi za promjenu ustava, koji će omogućiti državljima formiranje regije vlastitim dekretom. Kad jednom te izmjene ustava budu donesene, uspostavljanje regija postat će obvezno, kao višenamjenski oblik suradnje kojem su povjerena pitanja od zajedničkog interesa koja premašuju lokalne kapacitete.

U svrhu razvoja koriste se statističke regije. Svaka statistička regija osnova je vlastiti Ured i Savjet za regionalni razvoj, što su glavni organi odgovorni za regionalni razvoj. Uredi za regionalni razvoj također su zaduženi za pripremu programa regionalnog razvoja i zaduženi su za provođenje razvojnih aktivnosti u regijama.

4. Mijenjanje funkcija

Prijenos funkcija s državne na niže razine uprave nužan je vid decentralizacije. Taj prijenos zahtijeva pomno vrednovanje svih funkcija kako bi se uočilo koje su pogodne za prijenos. Riječ je o kombinaciji nadzora uspješnosti i učinkovitosti kojim se ispituju funkcije i strukture državnih institucija ili proračunskih entiteta te provjerava trebaju li se funkcije uopće obavljati, bi li ih druge institucije ili čimbenici mogli obavljati uspješnije ili učinkovitije te koje su posljedice po strukturu u cijelini.

No prijenos funkcija nije dovoljan. Kod vrednovanja procesa decentralizacije potrebno je razmotriti politiku odgovornost ispodržavnih organa vlasti. Ako regionalne i lokalne vlasti ostanu odgovorne uglavnom višim razinama uprave, a ne svom biračkom tijelu, to daje naslutiti da aktivnosti poduzete na tim razinama ostaju dekoncentrirane i možda delegirane, ali ne istinski decentralizirane. Prava

decentralizacija zahtijeva autonomnu lokalnu i regionalnu upravu koja je politički odgovorna svojim biračima.

4.1. Mijenjanje funkcija u Sloveniji

U Sloveniji se općinske vlasti biraju izravno i odgovorne su svojim biračima. U skladu s trenutačnim zakonskim propisima, općine su odgovorne za tri skupine zadataka:

- vlastite lokalne javne poslove (koji se mogu razlikovati od zajednice do zajednice),
- lokalna javna pitanja koja takvima definira državna uprava preko sektora državnog zakona;
- zadatke koje je država izravno prenijela na njih.

Zakon o lokalnoj samoupravi jasno definira isključive lokalne nadležnosti. Podrobnije, to može značiti da su općine odgovorne za:

- upravljanje zajedničkom imovinom,
- osiguravanje povoljnih uvjeta za gospodarski razvoj,
- osiguravanje socijalnih stanova,
- unapređivanje usluga socijalne skrbi i brige za djecu,
- reguliranje i održavanje pogona za opskrbu vodom i električnom energijom,
- zaštitu zraka, tla i vode,
- zaštitu od buke,
- osiguravanje sakupljanja i odlaganja smeća u gradskim općinama,
- očuvanje prirodnih i kulturnih spomenika od lokalnog interesa,
- osiguravanje razvoja svih vrsta društvenih usluga i aktivnosti (obrazovanja, kulture, turizma, informacija, sporta, itd.) u skladu s politikom državne uprave,
- izgradnjom i održavanje lokalnih cesta i javnih prostora, itd.

No ovaj je popis neiscrpan.

Nakon uvođenja novih općina, Zakon o preuzimanju funkcija države¹, dodjelio je državi sve upravne ovlasti u područjima gdje su uvedena ministarstva i koja su bila pod nadležnošću bivših općina. Zakon je pobijan pred Ustavnim sudom² i određene su ovlasti vraćene općinama (vojna groblja i pogrebne lokacije; promet uključujući regulaciju vozila, općinske ceste, prometna signalizacija i parkiranje; prijevoz; upotreba zemljišta i upotreba javnih površina od lokalnog interesa)³.

Osim ovih ovlasti, gradskim općinama dodijeljene su dodatne odgovornosti u području stanovanja, uključujući stambene registre, regulaciju i nadzor ugovora o najmu, upravljanje, dopuštenje za izvođenje određenih aktivnosti u stanovima, praćenje razine najamnina i inspekciju⁴.

¹ Službeno glasilo Republike Slovenije, br. 29/95.

² Uredba No. U-1-98/95, Službeno glasilo Republike Slovenije, br. 44/96.

³ Zakon o grobovima i grobnom zemljištu za vojnike, Zakon o cestama, Zakon o cestovnom prometu i Zakon o planiranju naselja i drugim prostornim intervencijama.

⁴ Zakon o eksproprijaciji (izvlaštenju) i prisilnom prijenosu nekretnina u javno vlasništvo i Zakon o stanovanju.

5. Mijenjanje organizacijskih struktura i prakse upravljanja

Organizacije i institucije sporo se razvijaju i to mijenjaju se lako. Heterogene sredine javnog sektora dopuštaju pojavu velikog broja različitih organizacijskih oblika. Uspješna decentralizacija pretpostavlja široki niz institucionalnih struktura koje nisu postojale za staroga sustava, a treba vremena da se one razviju. Zaista, potrebiti su komplementarni okviri u institucionalnim dogovorima za suradnju unutar državne uprave, planiranje, izradu proračuna, financijsko izvještavanje, provedbu i vrijedovanje.

U isto vrijeme, ako decentralizacija treba biti učinkovita, nužno je jačati organizacije i institucije nižih razina državne uprave. Neki vidovi toga, kao što je pojačana politička autonomija kroz izravne izbore, politički su, no druga područja, kao što su mijenjanje organizacijske strukture, poboljšanje protoka informacija, povećanje transparentnosti, i jačanje državne službe i sudjelovanja građana, što će područje uprave, mogu također pomoći u izgradnji čvrstog temelja za uspješniju decentralizaciju. Bez takvih poboljšanja slaba je vjerojatnost za uspješnu decentralizaciju.

Osobito je važna informacija, koja može igrati vodeću ulogu u unapređenju transparentnosti i prateće odgovornosti, i općenito i specifičnije, na lokalnoj razini. Različiti oblici protoka informacija poput dostupnosti informacija javnosti, javnih rasprava, osiguravanja informacija preko Interneta pomagala su koja mogu pridonijeti tome da se lokalne uprave drži odgovornima. Mjere za poboljšanje informacija kao i transparentnosti moraju biti važna nadopuna politikama decentralizacije. Zbog složene naravi institucionalnih struktura pitanje koordinacije i integracije, okomite i vodoravne, unutar i među upravnim područjima, postaju ključnim. Osobito je važna sposobnost sustava da osigura vodoravnu integraciju unutar i među upravnim područjima. Ova veza može biti slaba zbog nadmoći okomitih odnosa i u politici i u upravi. Kao posljedica, sektorska perspektiva postaje najvažnijom. Teritorijalna jedinica se tako vodi više kao spoj lokalnih ili regionalnih sektoriranih istaknutih pojedinih upravnih službi, nego kao složen socioekonomski organizam. Poboljšana koordinacija trebala bi osigurati integraciju sektoriranih interesa, shvaćanja i preferencija te holistički pristup javnim pitanjima. Problem koordinacije povećava se postojanjem cijelog niza različitih institucionalnih struktura koje pružaju usluge i vrše javne funkcije, uključujući:

- središnju državnu upravu,
- regionalnu upravu,
- lokalnu upravu,
- centralno-regionalne strukture
- centralno-lokalne strukture,
- centralno-regionalno-lokalne strukture,
- regionalno-lokalne strukture,
- udruživanje jedinica lokalne uprave,
- lokalne vlasti za posebne namjene,
- nevladine neprofitne organizacije,
- organizacije privatnog sektora.

Cijeli proces pružanja usluga može zahtijevati suradnju među različitim strukturama, budući da se proces može razdvojiti u različite faze (planiranje, pružanje, proizvodnja, itd.). Postoji puno kombinacija koje su moguće s ovog gledišta.

Decentralizacija može također dovesti do raznih oblika suradnje između javnog i privatnog sektora. Primjerice, usluge može pružati u cijelini ili djelomično javni sektor, a proizvoditi privatni sektor. Suradnja može poprimiti različite oblike javno-privatnih partnerstava (poput razvojnih pristojbi, koncesija, povjeravanja poslova temeljem ugovora, itd.). U određenim slučajevima također je moguće da javne usluge i proizvode i pružaju privatne osobe, ponekad kao odgovor na zakonske obveze (građevinski poduzetnici ili slično), a ponekad čak dobvoljno (nevladine organizacije, pojedinci, poduzeća, itd.).

Postoji puno načina da se iskombiniraju sve te organizacijske strukture. Štoviše, različite strukture mogu se primjenjivati za određivanje politike, regulaciju, finansiranje, proizvodnju i slično. Konačno, različite strukture mogu se primjenjivati za različite usluge i lokalne uprave s različitim karakteristikama (veličina, financijski kapacitet i slično).

5.1. Mijenjanje organizacijskih struktura i upravne prakse u Sloveniji

U studenome 1997. slovenska je vlada odobrila poseban Strateški plan za upravnu reformu u Sloveniji. Jedan od glavnih ciljeva upravne reforme jest decentralizacija procesa odlučivanja i devolucija (prijenos) vlasti na niže upravne razine, što dovodi do fleksibilnog funkcioniranja upravnog sustava. Obilježja 'novoga javnog upravljanja', poput razdvajanja, prate ovaj cilj među kupcima i pružateljima usluga, ugovorima i konkurenциjom, strožom kontrolom rashoda i uslugama usredotočenim na korisnika.

Kao što je već spomenuto, Slovenija ima 192 općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Iako imaju slične političke institucije (načelnike, vijeća), dosta se razlikuju u području općinske uprave i usluga. Veće općine imaju svoju upravu organiziranu u urede/odjele i javna poduzeća za pružanje usluga. S druge strane, manje općine mogu si priuštiti samo jednog ili dva profesionalca koji su onda odgovorni za cijeli niz općinskih funkcija.

Za određene usluge općine mogu dati koncesiju (primarna zdravstvena skrb, skrb za djecu, itd.) ili sklopiti ugovor s privatnim sektorom. Različite nevladine udruge također mogu sudjelovati u pružanju određenih usluga uz financijsku pomoć iz općinskog proračuna (skrb za starije osobe, invalidne osobe, itd.).

Prije reforme lokalne uprave, općine su također izvršavale državne zadaće. Nakon uspostave novih općina, Zakon o upravi uveo je upravne jedinice kao teritorijalne uredi državne uprave. One su podredene danom ministarstvu i upravljaju poslovima u okviru područja aktivnosti svog ministarstva pod nadzorom tog ministarstva. Njihova osnovna odgovornost jest odlučivanje ponajprije o upravnim pitanjima, dok nadležno ministarstvo odlučuje o žalbama protiv odluke upravne jedinice. Ona također nadziru svršišnost izvođenja delegiranih državnih funkcija od strane lokalnih vlasti i zakonitosti rada lokalnih vlasti, čak i u sferi njihove vlastite nadležnosti.

Vlada imenuje i otpušta direktore dekoncentriranih upravnih jedinica na prijedlog ministra odgovornog za državnu upravu i nakon savjetovanja s općinskim vijećima u

regiji gdje se upravna jedinica organizira. Direktor jedinice mora djelovati u skladu s nalogzima i uputama relevantnog ministarstva koje redovito podnosi izvještaje nadležnom ministarstvu o provođenju dužnosti iz njegove nadležnosti, koje izvršava upravna jedinica.

Nadležnost upravnih jedinica može pokrивati jednu ili više općina, a ima sveukupno pedeset osam upravnih jedinica. Da bi se osigurala suradnja između upravnih jedinica i općina, osniva se poseban savjetodavni odbor da bi služio kao savjetodavno tijelo direktora upravne jedinice. Članovi savjetodavnog odbora, koje imenuju zainteresirane općine, raspravljaju o pitanjima koja se odnose na zadaće upravnih jedinica i mogu objaviti neobvezujuća mišljenja i prijedloge.

6. Učinci decentralizacije na državnu službu

Državna se služba u cijelini može shvatiti kao jedan od glavnih instrumenata kojima vlada ispunjava svoje obveze. U kontekstu decentralizacije ovaj se instrument mora često preoblikovati kako bi obavljao novi skup dužnosti učinkovito, pravedno i uspješno. Reforma državne službe je, stoga, proces izmjene pravila i poticaja kako bi se dobilo učinkovitije, uspješnije i predanije službenike javne uprave u netom decentraliziranoj sredini. Kad se funkcije i strukture državne službe decentraliziraju, postojeći se organizacijski modeli moraju reorganizirati kako se uloge i odgovornost prenose. No odluke o decentralizaciji ili zadržavanju kontrole nad upravljanjem ljudskim resursima (reguriranje, unajmljivanje, zapošljavanje, određivanje plaće, itd.) umnogome ovisi o postojecem stupnju ispoddržavnog kapaciteta.

Prema istraživanju provedenom u okviru projekta Svjetske banke o decentralizaciji⁵, učinci decentralizacije na državnu službu su slijedeći:

- Decentralizacija raspršuje moć, i geografski i institucionalno mijenjajući mjesto moći i radna mjesta. Zaposlenici se premještaju i geografski i hijerarhijski, što može djelovati na njihov status i prestiž. U slučaju slabe pokretljivosti radne snage možda će biti potrebni posebni programi i mehanizmi poticaja pokretljivosti između radnih mjeseta kako bi se povećala fleksibilnost državne službe.
- Stvaraju se nove odgovornosti za manje iskusne ili čak neiskusne osobe, koje moraju naučiti kako ih izvršavati. Tako su potrebeni točno određeni koraci da bi se izgradilo lokalni tehnički i upravni kapacitet.
- Može doći do raspršivanja stručnih skupina, čime se zanemaruje racionalizacija troškova. Veličina teritorija jedinice može utjecati na njezinu sposobnost da osigura potrebno specijalizirano osoblje. Za manje bi jedinice moglo biti kontraproduktivno ili/i neisplativo zapošljavanje specijalista ili tehničkog osoblja. Usto, njima također često manjkaju potrebiti finansijski ili čak ljudski resursi s potrebnim tehničkim znanjem da bi se izvršavale određene posebne zadaće i pružale određene usluge. Jedno od mogućih rješenja jest omogućivanje i poticanje suradnje među manjim jedinicama tako da mogu dijeliti finansijske i

ljudske resurse te ih učinkovito uporabljivati. Oblici suradnje mogu se razlikovati, od udruga do okruga, i sl.

- Uvodi se više razina u državi i može doći do sukoba unutar državne službe među raznim skupinama državnih službenika koji, na temelju biračkog tijela kojem služe, mogu imati različite preferencije. Da bi se te razlike umanjile, trebalo bi upotrijebiti mehanizme rješavanja sukoba.
- Državna kontrola popušta i osigurava se veća lokalna autonomija, pa se tako stvara potencijal za veće regionalne varijacije u uvjetima državne službe. Niže će razine možda smjeti unajmljivati državne službenike po lokalnim uvjetima i proračunskim ograničenjima, budući da državne norme vezane uz plaću, kvalificiranost i rezultate rada mogu dovesti do rasta troškova zaposlenika (tj. za edukaciju na lokalnoj razini) iznad kapacitetu lokalne jedinice. No državne norme i uvjeti službe za državne zaposlenike u različitim regijama osiguravaju veću jednakost u pružanju usluga pa sustav prijenosa dotacija treba ueti u obzir različit kapacitet financiranja kod svih vrsta propisanih usluga.
- Mogu se povećati upravni troškovi stvaranju dodatnih slojeva organa vlasti i uprave. Decentralizacija i prijenos zadaća s centralne državne uprave na lokalne uprave mogli bi smanjiti osobljje centralne državne uprave, no to se rijetko događa. S druge strane, broj lokalnog osoblja mora se povećati budući da se lokalnoj upravi dodjeljuju nove zadaće.

6.1. Državni službenici na općinskoj razini u Sloveniji

Tri su kategorije lokalnog osoblja: više upravno osoblje, upravno osoblje i tehničko osoblje.

Više upravno osoblje uključuje savjetnike načelnika i više savjetnike, koje imenuje općinsko vijeće na načelnikov prijedlog. No oni ne uživaju status državnih službenika. Kategorija upravnog osoblja uključuje službenike i drugo javno osoblje koje postavlja načelnik. Konačno, kategorija tehničkog osoblja uključuje tehničke djelatnike, upravne službenike i mlade/niže službenike, koje imenjuje načelnik.

Načelnik je voditelj lokalne uprave i on odlučuje o imenovanju ili zapošljavanju višega upravnog osoblja, upravnog osoblja i stručnoga tehničkog osoblja. Načelnik može ovlastiti tajnicu općinske uprave, koju imenuje načelnik i postavlja vijeće, da odlučuje o postavljanju ili zapošljavanju višega upravnog osoblja, upravnog osoblja i stručnoga tehničkog osoblja.

U pogledu statusa općinskog osoblja, propisi o zapošljavanju i plaćama za državne zaposlenike također se odnose na općinsko osoblje. Različiti državni zakoni i dekretri reguliraju pravni status i uvjete zapošljavanja općinskog osoblja. U pripremi su novi zakonski propisi o državnoj i službi koja će se primjenjivati na lokalno osoblje.

Glavni problem na općinskoj razini jest nedostatak stručnog znanja i stručnog osoblja. Dok veće općine sebi mogu pružiti veću upravu, koja dopušta ustroj većeg broja službi i potom njihovu specijalizaciju, manje općine moraju izvršavati jednake odgovornosti sa samo jednom ili dvjema jedinstvenim upravnim službama ili odjelima. Postojeći oblici međuopćinske suradnje u području pružanja usluga (vodoopskrba, skrb za starije osobe, itd.) od ključne su važnosti za manje općine budući da one same ne bi mogle pružati te usluge. Novi oblici međuopćinske suradnje

⁵Vidi <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/>, 1. ožujka 2002.

također se razvijaju, osobito u području lokalnog i regionalnog razvoja. Uredi za regionalni razvoj, u okviru svog stručnog osoblja i kapaciteta, stoje na raspolaganju svim općinama koje tvore određenu razvojnu regiju.

U nekim općinama, postoje i problemi zbog premoći političkih umjesto stručnih kriterija u odabiru osoblja. U takvim slučajevima nemoguće je izgraditi stabilnu i stručnu lokalnu upravu zbog velike izmjene zaposlenika nakon izbora ako načelnik nije ponovo izabran.

7. Upravni kapacitet i razvoj kapaciteta

Za decentralizaciju je najvažnije da održi obećanja o ispunjenju svojega odgovarajućeg i stručnog kapaciteta, definiranog kao sposobnost uspješnoga, učinkovitog i održivog obavljanja odgovarajućih zadataka. Neiskusne, male lokalne uprave možda nemaju tehničkih sposobnosti da provedu i održe projekte, a možda nemaju pristup osposobljavanju za učinkovito upravljanje većim proračunima i brojnijim zadaćama. Državna se uprava također može poslužiti isprikom o "nedostatku kapaciteta" da bi odbila prenijeti svoju vlast, finansijska sredstva i pripadajuće povlastice na lokalne jedinice, kao što je to u određenoj mjeri slučaj u Sloveniji.

Slab upravni ili tehnički kapacitet na lokalnim razinama može sprječavati ili usporavati decentralizaciju. On također može dovesti do manje učinkovitog i manje uspješnog pružanja usluga u nekim područjima zemlje. Na kapacitet središnje vlasti također je bitan budući da se uloga državne uprave mijenja s decentralizacijom.

Stoga strategija decentralizacije mora uključivati programe za razvoj kapaciteta kojima će pojedinci, organizacije, institucije i društvo razvijati sposobnosti za izvršavanje odgovarajućih zadataka. Programi za razvoj kapaciteta trebali bi se izvoditi na različitim razinama (pojedinačnoj i organizacijskoj, lokalnoj i središnjoj, stručnoj i općenitoj) istodobno. Stabilan i trajan lokalni kapacitet trebao bi se oslanjati na institucijski mehanizam (tj. konkurentru plaću, ugovorne odnose, osposobljavanje, itd.) na licu mjesta, a ne na pojedince koji se u nekom trenutku mogu oslobođiti aktivnosti. Kapacitet lokalne uprave može se povećati i odgovarajućim dogovorima s civilnim društvom i organizacijama iz privatnog sektora, budući da javni sektor može ugovorno angažirati njihovo stručno znanje.

Izgradnja kapaciteta mora jačati osnovne funkcije koje organizacije moraju biti u stanju izvršavati. Te se funkcije odnose na:

- odlučivanje,
- planiranje,
- financiranje,
- mobilizacija i upravljanje sredstvima,
- provedbu,
- vrijednovanje,
- komunikaciju i usklađivanje te
- rješavanje sukoba.

Tradicionalni pristup decentralizaciji bio je izgradnje kapaciteta osposobljavanjem i tehničkom pomoći prije prenošenja odgovornosti ili prihoda, ali ovaj se pristup pokazao nedovoljnim. Teško je očekivati od lokalnih uprava da promijene svoj rad i reagiraju drukčije samo na temelju edukacije i tehničke pomoći, a da nisu imale mogućnost uvježbavanja novostvorenog znanja i vještina. Nije riječ se o tome da su osposobljavanje i tehnička pomoć beskorisni, oni su vrlo važni, nu u situaciji gdje lokalne uprave i njihovi službenici mogu učiti radeći. Shodno tome, ova metoda treba biti nadopuna stvarnom procesu devolucije (prijenosa ovlasti), koji dopušta praktično učenje kroz činjenje, zato jer na taj način lokalne uprave imaju stvaran interes za izgradnju kapaciteta, a istodobno stječu praktično iskustvo, koje je prijeko potreban dio stvarnog kapaciteta uprave.

7.1. Kapacitet uprave u Sloveniji

U Sloveniji načelnik određuje ustroj općinske uprave i postavlja općinsko upravno osoblje. Nema odredbi u zakonu koje se tiču unutarnjeg ustroja općinske uprave. Stoga općinsko vijeće, na načelnikov prijedlog, ustanovljuje ustroj i funkcioniranje općinske uprave. Stoga općine mogu mijenjati i podešavati organizacijske strukture u skladu sa svojim potrebama.

Kad razmatramo kapacitet uprave u Sloveniji, važno je prepoznati postojanje dvaju vrlo različitih tipova općina: gradske i seoske općine. Iako služe istim konačnim funkcijama, te se dvije vrste općina prilično razlikuju.

Gradske i druge veće općine, koje su naslijedile znatnu količinu imovine, često mogu prući obrazovanje i vještije pojedince. One također imaju prilično živo civilno društvo s puno aktivnih nevladinih udružiga i razvijenim privatnim sektorom, koji zapošjava stručnjake. Dakle, potencijal za jačanje kapaciteta prilično je dobar.

S druge strane, seoske i druge male općine pokreću alternativne pitanja u smislu izgradnje kapaciteta. Nije samo vjerojatno da će imati slabije razvijen ljudski kapital i sustave, nego je također vjerojatno da će se susresti s pitanjima vezanim uz racionalizaciju, mreže i sposobnost koordinacije s drugim seoskim zajednicama. One isto tako imaju slabiju vanjsku podršku i pomoći zbog slabije razvijenog ili diferencijalnog civilnog društva i zajednica.

I u gradskim i seoskim, većim i manjim općinama, glavna područja izgradnje kapaciteta su:

- unapređenje odlučivanja (planiranja),
- određivanje potreba zajednice, analiziranje i rješavanje lokalnih problema,
- organiziranje lokalne i državne pomoći za programe,
- mobiliziranje lokalnih, državnih i međunarodnih sredstava za programe,
- unapređenje upravljanja proračunom uključujući formулацију fiskalnih ciljeva, vrijednovanje razmjerne i stvaranje proračuna pomoći kojega će se ispuniti ti ciljevi; razvoj otvorenih i sudjelničkih proračunskih procesa; izgradnja vlastite osnove prihoda, itd.)
- pisanje specifikacija za tehničke elemente programa,
- zadržavanje i održavanje usluge,
- procjena utjecaja programa na lokalnu sredinu,

- ugovaranje usluga i nabave,
- povećanje transparentnosti i odgovornosti,
- poboljšanje præcenja i informacija koje mogu biti važne za poboljšanje transparentnosti i podupiranju odgovornosti,
- umreživanje (lokalno, regionalno, državno, međunarodno),
- razvijanje partnerskih odnosa s neprofitnim i privatnim organizacijama.

Općine se usredotočuju na razvijanje odgovarajućega upravnog kapaciteta za učinkovito, uspješno i održivo izvršavanje vlastitih zadaća. Budući da nije bilo prijenosa državnih funkcija na lokalnu razinu, općinama nedostaje poticaj za obnavljanje kapaciteta iznad razine potrebne za obavljanje vlastitih lokalnih zadaća. Prava decentralizacija u Sloveniji čeka na uspostavljanje regija kojima će država prenijeti određene zadaće.

8. Decentralizacija i sudjelovanje građana

Sudjelovanje i decentralizacija imaju simboličan odnos. Sudjelovanje građana u nekom obliku uprave bitan je dio uspješne decentralizacije. S druge strane, uspješna decentralizacija zahtjeva određen stupanj lokalnog sudjelovanja. S druge pak strane, sam proces decentralizacije može povećati prilike za sudjelovanje stavljući više moći i sredstava na blizu, poznatu razinu uprave, na koju je lakše utjecati. U sredinama sa slabim tradicijama sudjelovanja građana, decentralizacija može biti važan prvi korak u stvaranju prigoda za interakciju između građanina i države. Razumijevanje lokalne uprave, jedno od glavnih opravданja za decentralizaciju, ne može se ostvariti kad nema nikakvih mehanizama za prenošenje informacija između lokalne uprave i njegovih birača.

8.1. Decentralizacija i sudjelovanje građana u Sloveniji

Sudjelovanje građana u lokalnoj upravi u Sloveniji ima dugu tradiciju. Promjene 1990-ih donile su nove izazove i postavile nove zahtjeve za unapređenjem sudjelovanja građana. U skladu sa zakonom, građani već sudjeluju u procesu ustanovljavanja općine. Bez uspješnog referendumu provedenog u području koje je njime obuhvaćeno ne može se ustanoviti novu općinu.

Oni sudjeluju i u procesu unutarnjeg ustrojavanja općine. Ako se više složi, a građani prihvate predloženu unutarnju strukturu referendumom ili zborom građana, općina se može podijeliti na manje zajednice (sela, četvrti ili mjesne zajednice), koji su sastavni dijelovi općine.

Izravnii oblici sudjelovanja građana u odlučivanju u općini razvili su se u prošlosti i mogu se javiti u obliku:

- građanskih inicijativa ili "skupština" građana (obvezujućih ili savjetodavnih)
- različitih vrsta referendumu (preliminarnih, savjetodavnih), koje se može sazvati na zahtjev građana ili vijeća
- javnog izlaganja,

- javnih rasprava,
- javnih izložbi,
- javnih rasprava za definirano vremensko razdoblje (obično jedan mjesec).

Uz ove već ustanovljene oblike razvijaju se novi. Čini se da nova vremena zahtijevaju neтрадиционнije oblike političkog djelovanja i sudjelovanja građana. Treba spomenuti neke takve oblike:

- samoorganizirani građani (žene izlijecene od raka dojke, ekolozi, itd.) u svrhu umreživanja, lobiranja i utjecanja na javnu politiku;
- različiti građanski savezi osnivaju se od 1990-ih, pokrećući, predlažući ili komentirajući pojedinačne nove zakone;
- uporaba Interneta za komentare, prijedloge građana, itd.;
- osnivanje skupine za raspravu na Internetu;
- samoorganiziranje građana na najnižoj razini da bi se zaustavila potencijalna radnja kojoj se protive;
- u određenim primjerima u okviru procesa planiranja hotimice su i uspješno stvoreni javni prostori za sudjelovanje i zainteresiranih strana i građana.

8.2. Razvoj zajednice kao instrument za izgradnju kapaciteta u Sloveniji

Učinkovita decentralizacija zahtjeva civilni nadzor dok izgradnja kapaciteta zahtjeva angažman građana. Posljednjih se godina predlažu "inicijative razvoja zajednice" kao učinkovit način za razvijanje većeg kapaciteta, odgovornosti i društvenog kapitala na najnižoj razini organizacije. Takvi projekti izgraduju vještine i kapacitet "odozgo prema gore" i predstavljaju važnu nadopunu politikama decentralizacije "odozgo prema dolje". Glavna korist od njih je da ta mogu pomoći promicanje institucionalne promjene i potpomagati učenje djelujući u mnogim područjima koja su ključna za uspješnu decentralizaciju (odlučivanje, glas, poboljšani društveni kapital). Jačanjem skupina zajednice i njihova kapaciteta da izraze zahtjeve i osiguraju povratnu informaciju lokalnim upravama, oni pomažu jačanje mehanizama odgovornosti koji daju smisao decentralizaciji.

Građani u Sloveniji često ne vjeruju da je sudjelovanje važno i da vlastitim djelovanjem mogu utjecati na konačnu odluku. Oni su također naučeni na lagodnu poziciju kad im netko drugi govori što i kako da nešto učine, oduzimajući im odgovornost za (ne)djelovanje. Mnogi bi više voljeli sigurnost od nesigurnosti i teško im je donositi ikakve odluke u vremenima stalne promjene.

Za vrijeme bivšeg režima nisu imali dovoljno prigoda za razvijanje vlastite inicijative, za to da nauče kako njihova budućnost i budućnost njihovih zajednica ovisi o njihovom djelovanju ili nedjelovanju. U sadašnjim uvjetima, kad nitko ništa ne donosi njima ni njihovoj zajednici, oni moraju naučiti oslanjati se na vlastita sredstva i upotrijebiti ih na najbolji način te se natjecati s drugima sa ograničena državna ili međunarodna sredstva.

Ponekad svijest o novoj konkurentnoj sredini izaziva neželjene rezultate. Ljudi se zatvaraju u svoju privatnost, brinući samo za vlastiti interes, zaboravljajući da su dio šire zajednice. A bolja i stabilnija budućnost zajednice leži u tješnjoj suradnji njezinih članova te u brizi za blagostanje i dobrobit svakoga njezinog člana.

Ljudi mogu naučiti svoje nove odgovornosti i građanska prava samo kroz praktičan angažman u poslovima zajednice. No odgovornost je izabranih političara i upravnih službenika u tome da osiguraju uvjete za njihovu djelotvornu suradnju jer se oni u protivnom odlučuju za neangažiranost.

Premda slovenskom iskustvu, dva su ozbiljna zadatka s kojima se treba pozabaviti; prvi se odnosi na animiranje građana da se pridruže akcijama zajednice, da sudjeluju, a drugi da se procesi javne rasprave izvode prema demokratskim načelima, tako da građani požele sudjelovati kao jednaki, spremni saslušati različite argumente i uzeti ih u obzir pri donošenju odluka koje su u njihovu najboljem interesu.

Bibliografija

- Burns, D. (2000). Can local democracy survive governance? *Urban Studies* 37 (5/6): 963-973.
- Dillingar, W. (1999). From centralized to decentralized governance. *Finance & Development*, 36 (4): 19-21.
- Dimitrovska-Andrews, K. and Ploštajner, Z. (2000). Local effects of transformation processes in Slovenia. *Inf. Raumentwickl.*, str. 435-449.
- Dimitrovska-Andrews, K. and Ploštajner, Z. (2001). Local government in Slovenia. V: *Local self-government and decentralization in South-East Europe: proceedings of the workshop held in Zagreb, 6th April 2001*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 2001, str. 9-36.
- Gulić, A. (1993). *Regionalni razvoj u regionalizaciji*. Urbanistički institut Republike Slovenije, Ljubljana.
- Local Governance. Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*. (1996). UN ST/TCD/SER.E/46.
- Maor, M. (1999). The Paradox of Managerialism. *Public Administration Review*, 59(1): 5-18.
- Reich, R.B. (1990). *Public Management in a Democratic Society*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Semšnik-Cankar, S., Vlaj, S., Klun, M. (2000). Local Government in Slovenia. In: Horvath (ed.). *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: OSi/LGI, p. 388-421.
- Stamonić Bojan. (1998). Reforma javne uprave u novo upravljanje javnega sektora. *Organizacija*, 31 (9): 487-491.
- Wamsley, G.L. and Wolf, J.F. (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes. Postmodern Challenges*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- White Paper on Regional Development Strategy, draft. (1999). Republic of Slovenia, Ministry of Economic Relations and Development.
- Wise, C. (1990). Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era. *Public Administration Review*, 50(2): 141-155.
- Wood, B. D. and Richard, W. (1993). The Dynamics of Political Bureaucratic Adaptation. *American Journal of Political Science* 37, 56-62.

Peter Nizak

Uloga nevladinih organizacija u lokalnim procesima odlučivanja: primjer Mađarske

U ovoj kratkoj studiji opisat ćemo zakonske i ekonomske promjene u Mađarskoj koje su uslijedile nakon političkih promjena (1989.), a koju su presudno utjecale na razvoj povoljnih okolnosti za sudjelovanje građana u javnim procesima u Mađarskoj. U ovome kontekstu, presudni su mađarski Ustav, Zakon o nevladim organizacijama, Zakon o općinama te drugi zakoni i propisi o političkim i demokratskim pravima građana. Na temelju tih zakona stvoren je okvir za djelovanje javnosti te omogućen javni nadzor i praćenje (uglavnom putem nevladinih organizacija) političkih i ekonomskih odluka države i u jedinicama lokalne uprave.

Također ćemo pokazati koliko je značajna uloga nevladinih organizacija u lokalnim procesima odlučivanja. Naša je osnovna zamisao da su nevladine organizacije temelj demokratskog društva i da je njihova uloga iznimno značajna jer predstavljaju medij za javno iznošenje glasa i volje građana. Nevladine organizacije također mogu odigrati značajnu ulogu u razvoju demokratskog društva, "promatranjem i praćenjem" političkih i zakonodavnih procesa, kako na državnoj, tako i na lokalnoj razini.

1. Političke i gospodarske tranzicije u Mađarskoj i nevladinim udružugama

1.1. Pozadina: Političke i gospodarske tranzicije u Mađarskoj

Profil zemlje: Mađarska

Populacija: 10,1 milijuna

Površina: 93,0 tisuća kvadratnih kilometara

Broj stanovnika po kvadratnom kilometru: 110,0

Rast stanovništva: -0,5 %

Očekivani životni vijek: 71 godina

BNP: 4.650,00 USD

BDP: 4,8 milijardi USD

Mađarska je u tranzicijskom razdoblju ostvarila izvanredan napredak u restrukturiranju svojega gospodarskog i političkog sustava. Posljedična konkurentna tržišna ekonomija i transparentno i odgovorno upravljanje omogućili su Mađarskoj da vrlo brzo krene prema punoj integraciji u ekonomske i sigurnosne institucije Zapada.

Iako je Mađarska više od četrdeset godina bila članicom socijalističkog bloka, ona je ipak imala prethodno iskustvo višestranake demokracije te industrijsko i poljoprivredno gospodarstvo u usponu i modernizaciji s dobrim trgovackim vezama s ostalim europskim državama. U ekonomskom smislu, Mađarska je osamdesetih godina bila umjereno razvijena država.

Tako je početkom devedesetih, nakon (miroljubivih) političkih promjena, Mađarska prošla vrlo brzu i uspješnu tranziciju te uspjela razviti demokraciju, kao i socijalnu, pravnu, gospodarsku i političku strukturu tržišnog gospodarstva s privatnim sektorom kao lokomotivom rasta. Danas je Mađarska članica NATO Saveze, a njezin sadašnji stupanj razvoja dopušta joj da istakne realnu kandidaturu za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Dakako, situacija je u Mađarskoj ipak složenija nego što smo je opisali u uvodu. Teoretski, osigurane su sve sastavnice potrebne za ustroj demokratskih institucija, ali one još uvek nisu potpuno operativne i u svojoj složenosti dovoljno profilirane.

1.2. Politička tranzicija

Povijesni pregovori 1989. godine oko Nacionalnoga okruglog stola koji je okupio stranke opozicije, stvorili su temelj za povratak Mađarske parlamentarnoj demokraciji, ali i za održavanje slobodnih i regularnih višestrančkih izbora 1990. godine. U kratkome roku poduzet je širok raspon zakonodavnih mjeru koje su Mađarsku iznova učinile parlamentarnom demokracijom.

Među ostalim zakonima kojima je ustrojeno neovisno sudstvo, definiran način registracije političkih stranaka i preustroju lokalne uprave, u razdoblju prijelazne vlade 1989.-i 1990. godine, usvojeni su i zakoni o izbornim procedurama.

Nacionalni i lokalni višestrančki izbori održani su 1990. godine, a birači su nakon toga još dva puta izlazili na biračišta (1994. i 1998. godine).

Iako su Zakon o zakladama i Zakon o udruživanju usvojeni već početkom devedesetih, cijelog vrti okvir za rad nevladinih organizacija dovršen je tek 1997. godine. Broj nevladinih udruga danas je vrlo velik (otprilike 50.000), a usredotočene su na javno zagovaranje te pružanje (javnih) usluga i pomoći radi ostvarivanja socijalnih prava.

Formalni nadzor nad medijima ukinut je u ranoj fazi tranzicije, iako je Vlada zadržala razmerno jaku kontrolu putem vlasničkog udjela u medijskim kućama. Zakon o medijima usvojen je 1995. godine, a dvije TV kuće privatizirane su 1997. godine. Može se reći da je u tijeku proces nastanka jedne živahne novinarske i medijske scene. Reforme koje su omogućile stvaranje više od 3.200 jedinica lokalne uprave vrlo su brzo približile vlast ljudima i istodobno dale poticaj novoj administraciji da razvije znanja i procese kojima će se učinkovito zadovoljiti potrebe građana za određenom vrstom usluga.

Iako su Ustavom svim građanima zajamčena jednaka prava, duboko ukorijenjene preduslove prema manjinama (posebice Romima) imale su za posljedicu nekoliko slučaja diskriminacije i ugrožavanja manjinskih prava.

1.3. Ekonomski tranzicija

Budući da je država već šezdesetih godina dvadesetog stoljeća reformirala neke značajke nacionalnog gospodarstva, ostvarila je znatan napredak u uspostavi temeljnoga pravnog i instituciјalnog okvira za uvođenje tržišne ekonomije u osamdesetima. Početni uvjeti za provedbu gospodarske reforme bili su povoljniji nego u drugim istočnoeuropskim zemljama te je Mađarska stoga spremnije dočekala početak tranzicijskog procesa prema tržišnoj ekonomiji.

Unatoč gore navedenim činjenicama, Mađarska nije mogla izbjegći pojавu duboke recesije zbog transformacije gospodarstva. Novoizabrana mađarska vlada (1990.) suočila se s usporenim rastom proizvodnje, porastom inflacije, iznimno visokim stranim dugom te vrlo visokim proračunskim deficitom. Nezaposlenost je s nule porasla na 12,5 postotka.

U prvim godinama tranzicije Mađarska je upala u duboku recesiju praćenju padom BDP-a za 17% u razdoblju od 1990. do 1993. godine. Štoviše, u 1993. i 1994. godini, deficit vanjskotrgovinske bilance dostigao je gotovo 10% BDP-a. Sve se to dogadalo u trenutku kad je Mađarska ionako bila opterećena vrlo visokim vanjskim dugom. U ožujku 1995. godine, Vlada je pokrenula stabilizacijski program s ciljem da se gospodarstvo izvede na održivi put rasta uz nisku stopu inflacije. Kao potpora programu, uvedene su ubrzane strukturne reforme i planirane devalvacije valute, novi tečajni mehanizam, vrlo kruta politika plaća u javnom sektoru te fiskalne mjere koje su potaknule rast prihoda i smanjenje troškova.

Provedba tog programa dala je dobre rezultate te je proračunski deficit (isključujući prihode od privatizacije) smanjen s 8,4% BDP-a u 1994. godini, na otprilike 3,5% u 1996. godini.

Prilagodba u smislu pada realnih bruto plaća bila je podjednako bitna za proces stabilizacije. Realne bruto plaće pale su za 8,9% u 1995. godini, odnosno za 2,6% u 1996. godini. Ovaj je pad, praćen porastom proizvodnje, doveo do oštrog povećanja međunarodne konkurentnosti mađarskog gospodarstva. Iako su 1997. (3,4%) i 1998. (4,4%) godine realne bruto plaće počele iznova rasti, daljnja povećanja produktivnosti rada bila su više nego dostatna protutjež takvom porastu. Smanjenje kumulativne potražnje koja je uslijedila nakon stezanja fiskalnog remena dovelo je do usporenog rasta BDP-a u 1995. i 1996. godini, dok je vec 1997. i 1998. godine BDP nastavio rasti po stopi od 4,4%, odnosno 5,1%. K tomu, inflacija je smanjena s 28% u 1995. godini na 14,3% u 1998. godini, a očekuje se njezin daljnji pad i u 1999. godini (na otprilike 9%). Službena stopa nezaposlenosti do kraja 1998. godine također je palila na 9%.

Mađarska je također ostvarila i znatan napredak u preobrazbi gospodarstva ubrzavanjem procesa privatizacije, restrukturiranjem poduzeća te reformom finansijskog sektora i javnih finansija. Privatizacijski program za poduzeća bio je praktički dovršen već prije kraja 1997. godine. Najveće komercijalne banke također su uspješno privatizirane, a kvaliteta menadžmenta podignuta je na višu razinu. Ostvarena su znatna poboljšanja zakonskog i regulatornog okvira za funkcioniranje finansijskog sektora, a također i u upravljanju javnim financijama. Danas privatni sektor u BDP-u Mađarske sudjeluje s više od 80% i zapošljava više od dvije trećine radne snage.

K tomu, problem vanjskog duga također je znatno umanjen u razdoblju od 1995. do 1997. godine. Deficit vanjskotrgovinske bilance smanjen je s 9,4% BDP-a u 1994., na svega 2,2% BDP-a u 1997. godini. Štoviše, jačanje vanjskotrgovinske bilance bilo je praćeno vrlo velikim prijeljevom stranog kapitala pa su 1995. godine izvršena strana ulaganja ("FDI") dosegnula izvanrednih 10% BDP-a (4 milijarde USD) da bi sljedećih godina ostala na razini između 3% i 4% BDP-a. Krajem 1998. godine,

kumulativna vrijednost izravnih stranih ulaganja dosegnula je čak 16 milijardi dolara (isključujući međukorporacijske zajmove), odnosno jednu trećinu BDP-a. Tijekom triju izostupnih godina, neto izravna strana ulaganja bila su viša od deficitata vanjskotrgovinske bilance, što je dovelo do znatnog smanjenja koeficijenta neto vanjskog duga s 46% BDP-a u 1994. na 24% BDP-a u 1997. godini. Novi sustav mirovinskog osiguranja uveden 1998. godine ne eliminira samo aktuarske neusklađenosti javnog, "pay-as-you-go" mirovinskog sustava, nego uvodi i dodatni stup mirovinskog osiguranja na temelju potpuno kapitalizirane štednje kojom upravljaju privatna društva. Tako je Mađarska postala prva zemlja Centralne Europe koja je uvela mirovinski sustav s više stupova osiguranja. Osim što je obnovila finansijsku životnost mirovinskog sustava, reforma je također dala poticaj za razvoj tržišta kapitala i tako pridonijela gospodarskom rastu.

Sadašnja vlada, izabrana 1998. godine, nastavlja politiku svoje prethodnice. Postoji čvrsti konsenzus da je članstvo u Evropskoj uniji prioritet te da gospodarska i fiskalna politika moraju biti kompatibilne s tim ciljem. Također postoji i trajna politička podršta za nastavak održavanja fiskalne discipline kako bi se smanjio proračunski deficit i omogućilo smanjivanje poreznih stopa.

Dakako, tranzicija je u Mađarskoj stvorila i gubitnike. Dugotrajno siromašni građani Mađarske dolaze iz nekoliko jasno definiranih socijalnih skupina: beskućnici, seosko stanovništvo, osobito one koje živi u mikrozajednicama, nezaposleni ili oni koji su se povukli s tržišta rada, domaćinstva s više od troje djece, samohrani roditelji, starije žene bez obitelji te Romi. Trećina svih dugotrajno siromašnih pripadaju romskoj etničkoj zajednici, iako u ukupnom stanovništvu Mađarske sudjeluju sa svega 5 posto. Analiza tržišta rada potvrđuje vezu između dugotrajne nezaposlenosti i dugotrajnog siromaštva.

1.4. Nevladine organizacije u Mađarskoj

Iako je na početku svoje preobrazbe 1990. godine mađarski sektor nevladinih organizacija bio mnogo manji i slabiji nego u razvijenim zemljama, u kratkome je razdoblju uspije ostvariti veoma brz rast. Kao što je Eva Kuti napisala u svojoj studiji: "Možemo prepoznati pet različitih razdoblja u procesu pravne i ekonomске regulacije problematike neprofitnih organizacija u Mađarskoj. To su:

- razdoblje "otvaranja" od 1987. do 1990. godine,
- opće restrikcije poreznih olakšica od 1991. do 1994. godine,
- selektivne restrikcije i povlašteni tretman za neprofitne organizacije pod vladinom kontrolom od 1995. do 1996. godine,
- selektivne restrikcije u kombinaciji s povećanjem neizravne državne potpore u 1997. godini,
- "pomak paradigmе" u 1998. godini, kriterij općekorisnosti postaje najvažniji pojedinačni uvjet za povlašteni porezni tretman.

"Razdoblje otvaranja" započelo je 1987. godine, kad su se u građanskom zakonu iznova pojavile odredbe o zakladama i fundacijama. Dvije godine kasnije, Zakon o udruživanju zajamčio je građanima slobodu udruživanja i mišljenja, kao i vjerske slobode. Tim je zakonom utvrđeno da svaki građanin i svaka skupina ili organizacija

građana imaju pravo organizirati se u dobrovoljne udruge bez ikakve prethodne vladine dozvole ili nadzora. Daljnja deregulacija postupka registracije zaklada i velikodusne porezne olakšice označile su najvažnije faze u procesu izgradnje povoljnoga regulatornog okvira za razvoj građanskog društva.

Niz ograničenja uveden je za sve neprofitne organizacije u razdoblju od 1991. do 1994. godine. Najprije je ukinuta odredba o ulogu u stvarima kao odbitnoj poreznoj stavci, a zatim je izmjenama poreznih zakona više puta ograničeno porezno izuzeće prihoda koje neprofitne organizacije ostvaruju od ostalih poslovnih aktivnosti te odbitnost stavki individualnih i korporacijskih donacija zakladama.

Restrikcije su postale selektivnije naravi nakon izmjene zakona 1994. godine, kada su uvedene (među ostalim oblicima neprofitnog udruživanja) i javne zaklade. Sljedeće je godine iznova srezana odbitnost stavki donacija privatnim zakladama, dok su istodobno uvedene prve povlastice za javne zaklade.

Iako su ove selektivne restrikcije ostale na snazi, godina 1997. označila je početak jedne dramatične drukčije tendencije jer je izmjenama poreznog zakona poreznim obveznicima omogućeno da neprofitnim organizacijama ustupa jedan posto svojega poreza na dohodak. Te iste godine kada je stupila na snagu, spomenuta je odredba bila zasluzna za porast prihoda neprofitnih organizacija od četiri puta. Zahvaljujući toj činjenici, više je nego udvostručen broj dobrovoljnih udruga građana koje su primale potporu iz državnog proračuna. Kao posljedica svega toga, sustav finansiranja iz državnog proračuna postao je nešto ravnopravnijim i bitno demokratičnijim.

U razdoblju nakon 1998. godine, Zakon o neprofitnim organizacijama izmjenio je iz temelja sustav izravne i neizravne državne potpore neprofitnim organizacijama. Proces registracije neprofitnih organizacija završava testom općekorisnosti svrhe i samo oni koji uspješno polaze taj test mogu se nadati poreznim olakšicama... .

U sažetu, nedavnu povijest promjene zakonskih i ekonomskih uvjeta za rad neprofitnih organizacija čini niz manje ili više protutjeđnih zakona i vladinih uredbi koje su izradila različita zakonodavna i izvršna tijela. Očita je nedoslednost kako spomenutih usvojenih mjeru, tako i stvarnih namjera Vlade iza njihovog uvođenja. Temeljita analiza zakonske rasprave o regulaciji neprofitnog sektora otkriła bi različite političke pristupe, suprotstavljene interese, neusklađene napore Vlade, pa čak i međusobno natjecanje stručnih skupina u pozadini. Međutim, devedesetih je godina regulativa neprofitnog sektora krenula smjerom štednje, iako su neke mjeru (primjerice, "Zakon o 1. postu") isle u upravo suprotnom smjeru. Do kraja devedesetih, Vlada je uspjela razviti pravni okvir koji joj dopušta da različito tretira neprofitne organizacije koje izravno služe općekorisnoj svrsi (i koje time zaslužuju javnu potporu) u odnosu na sve ostale neprofitne organizacije. Ostaje vidjeti kako će sustav funkcionirati u stvarnosti, kakav će biti odgovor zainteresiranih skupina te kakav će biti utjecaj ovih promjena na ukupni razvoj neprofitnog sektora."

1.5. Nevladine organizacije i javno zagovaranje

Nevladine organizacije osnovane osamdesetih godina odigrale su značajnu ulogu tijekom političkih promjena 1989. i 1990. godine. Jedna od zanimljivosti tranzicije jest i činjenica da su se članovi Nacionalnoga okruglog stola izvorno nevladine organizacije krajem osamdesetih transformirale u snažne političke stranke. K tomu,

nevladine organizacije u Mađarskoj nedvojbeno su bile veoma aktivni sudjelnici priprema za prve lokalne izbore 1990. godine.

Nakon prvih izbora, nevladine su organizacije počele gubiti svoj isključivo opozicijski karakter. Ispunivši svoje političke ciljeve, one su počele usmjeravati svoju pozornost na nove izazove i zadaće. Razvile su vlastite prijedloge rješenja za zadovoljavanje potreba u društvu. Nevladine su organizacije bile, a danas su, veoma aktivne u uvođenju alternativnih ili novih usluga u mnogim područjima, primjerice, u zaštiti socijalnih prava, zaštiti prirode, kulturi ili javnom zagovaranju.

Iako je sektor nevladinih organizacija prilično velik i igra važnu ulogu u mađarskom društvenom i gospodarskom životu, zajedničko tijelo nevladinih organizacija koje se bave javnim zagovaranjem u Mađarskoj ipak ne postoji. Umjesto toga pojavele su se vrlo jake skupine za javno zagovaranje u uskim, specijaliziranim područjima. Tako su specijalizirane skupine, poput onih koje se bave zaštitom okoliša, politikom zapošljavanja, socijalnom ili kulturnom politikom, razvile snažan sustav javnog zagovaranja na nacionalnoj razini.

2. Demokratska i politička prava u Mađarskoj

Pravne mogućnosti za sudjelovanje građana i nevladinih organizacija u procesima odlučivanja

Kao što vidimo, u posljednjem je desetljeću Mađarska razvila demokratske društvene, pravne, gospodarske i političke strukture te strukture tržišnog gospodarstva predviđenog snažnim privatnim sektorom. Postojeći zakoni i propisi kojima su bila uredena demokratska i politička prava izmijenjeni su i dopunjeni, a također su usvojeni i novi. Take elemente možemo naći u mađarskom Ustavu, Zakonu o udruživanju, Zakonu o općinama te brojnim drugim zakonima.

2.1. Demokratska i politička prava u mađarskom Ustavu i drugim mađarskim zakonima

Najvažnije smjernice zadane su Ustavom Republike Mađarske. Kad je riječ o političkim i demokratskim pravima, najvažniji elementi mađarskog Ustava su sljedeći:

28: U Republici Mađarskoj, politička vlast proizlazi iz naroda. Narod vlasta neizravno (preko svojih izabralih predstavnika) iizravno.

36§: U svojim aktivnostima, Vlada surađuje sa zainteresiranim nevladnim organizacijama.

61§: Svatko ima pravo na izravnavanje svojega mišljenja te pravo na informiranost i sudjelovanje u distribuciji javnih informacija.

62§: Republika Mađarska je prihvatala pravo građana na mirne prosvjede i primjenu tog instituta.

63§: U skladu s pravom na udruživanje građana, svatko ima pravo osnovati organizacije ili im pristupiti u Republici Mađarskoj na način koji nije suprotan drugim zakonima i propisima.

64§: U Republici Mađarskoj svatko ima pravo samostalno ili zajedno s drugima podnosi zahtjeve ili žalbe odgovarajućim tijelima državne uprave.

Mađarski Ustav također sadržava odredbe kojima su građani zajamčena politička i demokratska prava. Među ostalim, Ustav sadržava odredbe prema kojima građani imaju pravo sudski pobiti vladine odluke, a također su predviđene i institucije čija je zadaća zaštita građana (pučki pravobranitelj, Ustavni sud, itd.)

Stručnjaci i dužnosnici državne uprave donose većinu državnih odluka. Iako te odluke na državnoj razini zahtijevaju visoku stručnost, nadzor javnosti također je vrlo važan jer on jamči da će se novac iz državne blagajne primjereno trošiti ili da vlada donosi odluke sukladne dobrobiti i interesu javnosti, odnosno da se tijekom procesa odlučivanja uzimaju u obzir interesi različitih skupina građana.

Dakako, na lokalnoj je razini moguće izravno utjecati na proces odlučivanja o mnogo većem broju pitanja. Odluke na lokalnoj razini imaju izravnog učinka na lokalnu zajednicu, a osim toga, mnogo je lakše informirati pripadnike lokalne zajednice o određenim problemima pa stoga u njihovom rješavanju ne mogu sudjelovati samo stručnjaci, nego i pripadnici lokalne zajednice. Zakonom o općinama (1990. LXV.) predviđeno je nekoliko mogućnosti za sudjelovanje pripadnika lokalne zajednice i nevladinih organizacija u procesima odlučivanja na lokalnoj razini:

Ključno je to da sastanci tijela lokalnih vlasti (gradskih vijeća) budu otvoreni za javnost. (Postoji nekoliko iznimnih situacija u kojima je gradskim vijećima dopušteno održavati sastanke koji su zatvoreni za javnost.)

13§: Javne rasprave: Lokalne su vlasti dužne organizirati javnu raspravu najmanje jednom godišnje. Tijekom rasprave, pripadnici lokalne zajednice i nevladinih organizacija imaju pravo postavljati pitanja dužnosnicima lokalnih vlasti.

18§: Javni forumi: Lokalne vlasti svojim poslovnikom moraju predvidjeti često održavanje i rad javnih foruma. Njihova je svrha, među ostalim, informirati javnost i uključiti je u važne odluke lokalnih vlasti.

Dodataknji element izravnoga političkog sudjelovanja građana jest referendum. Referendumi se u Mađarskoj mogu raspisati i na nacionalnoj i na lokalnoj razini. (1989. XVII. i Zakon o općinama.) Za pokretanje nacionalnog referenduma potrebno je prikupiti potpis 100.000 građana ili potpis predsjednika Republike Mađarske, članova Vlade i 50 parlamentarnih zastupnika. Na lokalnoj se razini referendum može raspisati isključivo na prijedlog pripadnika lokalne zajednice. Lokalna gradska vijeća dužna su svojim aktima propisati najmanji broj potpisa pripadnika lokalne zajednice potreban za raspisivanje referendumu. Taj broj ne smije biti manji od 10%, a ne može biti viši od 25%. Rezultati nacionalnog ili lokalnog referendumu obvezujući su za državne, odnosno lokalne vlasti.

2.2. Sudjelovanje javnosti u regulatornim procesima

Na lokalnoj razini gore opisani pravni okvir jamči mogućnost sudjelovanja pripadnika lokalne zajednice i nevladinih organizacija u lokalnim procesima odlučivanja. Unatoč dobro razvijenom pravnom okviru, dobra organiziranost nevladinih organizacija i otvoreno demokratsko političko ozračje od presudnog su značenja kako bi se ta mogućnost sudjelovanja iskoristila.

Na nacionalnoj razini, Zakon (1987. XI., izmijenjen i dopunjeno 1990.) daje široke mogućnosti za sudjelovanje građana u regulatornim procesima. Zakon kaže da bi skupine za javno zagovaranje, nevladine organizacije, morale biti uključene u regulatorni proces ako će propisi o kojima je riječ imati utjecaja na interes i okolnosti koje je skupine štite i zastupaju. Teoretski, nevladine organizacije i ostale skupine za javno zagovaranje morale bi biti uključene u razvojne faze svih zakona i propisa prije nego što oni stignu na dnevni red Vlade. U praksi je to sudjelovanje najčešće svedeno na formalnost; prijedlozi zakona ili propisa u pravilu kruže vrlo uskim krugom.

Iz svega navedenog, jasno je da Mađarska ima pravni okvir kojim je omogućeno sudjelovanje građana i da je taj okvir dobro razvijen. Drugo je pitanje, međutim, kako država, jedinice lokalne uprave, pripadnici lokalne zajednice i nevladine organizacije koriste mogućnosti tog okvira. Državne i lokalne vlasti često postaju samo minimalne zahtjeve zakona ili propisa, a također je veoma čest slučaj da pripadnici lokalne zajednice ili nevladine organizacije nisu upoznati s propisima te stoga jednostavno ne mogu iskoristiti prednosti koje oni nude.

3. Suradnja između lokalne uprave i nevladinih organizacija

3.1. Povijest

Možemo reći da odnos lokalne uprave i pripadnika lokalne zajednice u Mađarskoj općenito nije idealan. Dobrih primjera ne manjka, stvoren je odgovarajući regulatorni okvir, ali taj je odnos još uvijek daleko od idealnog. S jedne strane, dužnosnici lokalne uprave često vjeruju da su zajedno s mandatom također dobili i ovlasti da kontroliraju život lokalne zajednice za cijelog četverogodišnjeg razdoblja. Oni se formalno pridržavaju pravila i propisa, ali se u stvarnosti ne trude uključiti javnost u probleme lokalne zajednice i lokalne procese odlučivanja. S druge strane, nevladine organizacije i pripadnici lokalne zajednice često su pasivni, ne poznaju mogućnosti koje im zakon nudi i nemaju povjerenju u lokalnu upravu. Oni lokalne vlasti u pravilu smatraju "državnim institucijama," iako je temelj sustava lokalne uprave da "... lokalna uprava izražava i provodi volju lokalne zajednice." (Zakon o općinama, 2§). Početkom devedesetih godina, samo je nekoliko jedinica lokalne uprave razvilo uistinu "gradanima pristupačnu" strukturu i kanale komunikacije s javnošću i nevladinih organizacijama. Sredinom devedesetih, tema suradnje lokalne uprave i nevladinih organizacija postajala je sve aktualnijom. Jedinice lokalne uprave preuzele su na sebe više zadaća (decentralizacija), ali su sredstva potrebna za provedbu tih zadaća izostala. Stoga su bile prisiljene surađivati s profitnim organizacijama i nevladnim udružugama te ih uključiti u pružanje javnih usluga. U mnogim su zajednicama lokalne vlasti razvile dugoročne strategije i utvrdile načine njihove provedbe, a zatim ih pokušale racionalizirati. Pri toj su se zadaći nevladine organizacije pokazala jednim od logičnih partnera pa je sve veći broj jedinica lokalne uprave angažirao usluge nevladinih organizacija u radu javnih službi te je takav trend doveo do aktualizacije problema sudjelovanja građana. Evo nekoliko zanimljivih podataka o suradnji lokalne uprave i nevladinih organizacija:

- Godine 1998., 71% jedinica lokalne uprave surađivalo je s lokalnim nevladnim organizacijama.

- Od toga broja, 11% je s nevladnim organizacijama zaključilo ugovore o pružanju javnih usluga.
- 36% jedinica lokalne uprave osnovalo je lokalne zaklade.
- 2/3 tog broja finansiralo se sredstvima nevladinih organizacija u iznosu od 6,2 milijarde HUF. (1 USD = 275 HUF)
- 636 jedinica lokalne uprave pružalo je potporu nevladnim organizacijama u obliku uloga u stvarima.

Najčešća područja suradnje nevladinih organizacija i lokalne uprave bila su:

- socijalne službe
- edukacija
- sport
- zaštita okoliša
- kultura

Ovi podaci pokazuju da su jedinice lokalne uprave prepoznale prednosti suradnje s nevladnim organizacijama na lokalnoj razini te da su postupno počele s njima graditi partnerski odnos.

3.2. Uloga nevladinih organizacija u lokalnim procesima odlučivanja

Na početku ove studije rekli smo da su nevladine organizacije temelj demokracije. Najvažnija je značajka demokracije način na koji društvo omogućuje sudjelovanje građana. Ključna su pitanja kako nevladine organizacije mogu sudjelovati u životu lokalne zajednice, kako zastupaju potrebe pripadnika lokalne zajednice te kako pridonose funkciranju lokalnih zajednica. U društvu nevladine organizacije djeluju u prostoru između države i obitelji (pojedinaca), ali izražavaju potrebe i interese pojedinaca.

Uloga nevladinih organizacija je važna iz nekoliko razloga. Zahvaljujući njima javnost može sudjelovati u procesima odlučivanja na lokalnoj i nacionalnoj razini, one mogu osigurati civilni nadzor nad radom javne uprave, a također i nad raspodjelom resursa. Nevladine organizacije mogu podijeliti odgovornosti s državom i jedinicama lokalne uprave u području organizacije rada javnih službi. Nevladine organizacije u stvari prenose zahtjeve društva Državi ili jedinicama lokalne uprave, a također mogu biti i organizator aktivnosti javnog zagovaranja, suradnje i stvaranja konsenzusa. Snaga nevladinih organizacija temelji se na njihovoj drustvenoj legitimnosti i kompetentnosti.

Spomenuli smo da sve veći broj jedinica lokalne uprave shvaća prednosti suradnje s nevladnim organizacijama te da sve veći broj jedinica lokalne uprave razvija strukture kojima je omogućeno sudjelovanje javnosti. Taj se trend u određenoj mjeri može objasniti finansijskim razlozima, dok je glavni razlog ipak taj što su jedinice lokalne uprave shvatile da uključivanjem nevladinih organizacija i građana u rješavanje problema u jednoj zajednici i lokalne procese odlučivanja jačaju njihovu vlastitu legitimnost. Također su shvatile da, ako građanima omoguće više prilika za sudjelovanje u procesima odlučivanja, takve će odluke naći na odobravanje lokalne zajednice što će olakšati i ubrzati njihovo provedbu.

Dakako, lokalne vlasti nerijetko nisu voljne omogućiti javnosti da sudjeluje u tim procesima ili surađivati s nevladnim organizacijama. Što u takvim slučajevima mogu

učiniti pripadnici lokalne zajednice ili nevladine organizacije? Postoji nekoliko sredstava "pritska", stoga navedimo najvažnija među njima:

- lokalni publicitet uporabiti medije u svrhu predstavljanja mišljenja i potreba lokalne zajednice;
- sudjelovati u sastancima gradskog vijeća i odbora;
- pozvati gradske vijećnike da pred vijećem zastupaju javno mišljenje (lobiranje);
- sudjelovati u organizaciji akcija lokalne uprave;
- iznositi posebne probleme u javnim forumima, konsultacijama i raspravama;
- pozvati stručnjake da sudjeluju u razvoju stručnih istraživanja/studija i materijala koji mogu poslužiti kao temelj za proces odlučivanja u tijelima lokalne uprave;
- javnu zagovaranje;
- inicirati referendumne na lokalnoj razini;
- poduzeti raspoložive zakonske mјere.

4. Program Zaklade za razvoj demokratskih prava "Lokalna uprava u partnerstvu s građanskim društvom"

4.1. Ciljevi i stručna područja programa

Shvaćajući značenje ovoga pitanja, Zaklada za razvoj demokratskih prava ("FDDR") pokrenula je 1997. godine program pod nazivom "Lokalna uprava u partnerstvu s građanskim društvom". Ciljevi tog programa bili su uspostavljanje sustava građanima pristupačnih društvenih institucija u području lokalne uprave i javnih službi te razvoj suradnje između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija, a također i osnivanje i razvoj takvih modela funkciranja, te istraživanje i širenje postojećih modela, koji proces odlučivanja na lokalnoj razini i rješavanje lokalnih problema mogu učiniti boljim, učinkovitijim i demokratičnijim.

Što za nas znači "lokalna uprava pristupačna građanima"? To je lokalna uprava koja je na raspaganju svojim građanima, koja pruža potporu nevladinim organizacijama u njihovim aktivnostima, pomaže njihovo osnivanje, priznaje njihovu autonomiju, poboljšava njihove uvjete rada, teži njihovu uključivanju u proces odlučivanja i potiče njihovu aktivnost usmjerenu na zadovoljavanje potreba lokalne zajednice.

Zbog lakše provedbe programa, Zaklada je upotrijebila nekoliko različitih metoda. Svojim edukacijskim programom pružila je potporu razvoju lokalnih javnih službi i jačanju demokratskih procesa odlučivanja na lokalnoj razini. Veći dio tog programa edukacije održan je u zemlji. Naši su programi stručnog usavršavanja stvorili stručnjake koji su na raspaganju lokalnoj upravi i nevladinim organizacijama, olakšali su i pripremili suradnju te osigurali manja sredstva putem svojeg programa dodjele sredstava. Razvojna područja lokalne uprave u partnerstvu s programom civilnog društva bila su:

- razvoj institucija ili razvoj, osnivanje i jačanje nevladinih organizacija u području demokracije, socijalnih usluga, gospodarskog razvoja i zaštite okoliša;
- razvoj strategija za prikupljanje sredstava i financiranje rada neprofitnih organizacija;
- razvoj mogućnosti za javno zagovaranje i pružanje potpore takvim aktivnostima;

- pružanje potpore suradnji između neprofitnog i korporativnog sektora te lokalne uprave;
- bolje informiranje i edukacija javnosti o radu neprofitnog sektora;
- utjecaj na odluke lokalnih vlasti u dijelu koji se odnosi na neprofitni sektor i nacionalnu zakonsku regulativu;
- pružanje potpore civilnim političkim inicijativama;

Program je pomogao lokalnim vlastima i nevladnim udruženjima u sljedećim područjima:

- razradbi strategija lokalne uprave za preustroj javnih službi, osnivanju službe civilnog referenta, razvoju suradnje s nevladinim organizacijama;
- osposobljavanju za suradnju s ciljem promicanja područne suradnje;
- osnivanju lokalnih mreža suradnika;
- održavanju sastanaka na temu suradnje između nevladinih organizacija i lokalnih vlasti;
- uspostavljanju kontakta s nacionalnim i lokalnim predstavnicima skupina za javno zagovaranje, povećanju učinkovitosti;
- pružanje pravnih i finansijskih savjetodavnih usluga;
- razvoju učinkovitog sustava dodjele sredstava i praćenja njihove potrošnje;
- edukaciji u području prikupljanju sredstava;
- edukaciji u području strateškog i projektogn planiranja;
- razvoju metoda gospodarskog razvoja zajednice;
- edukaciji u području izrade prijedloga;
- programima osposobljavanja za ulogu nevladinih organizacija u području socijalnih prava te u lokalnoj politici zapošljavanja;
- izdavanju priručnika za pripremu ugovora za lipanj 1998.

4.2. Primjer grada Pece

Da bi potaknula sudjelovanje nevladinih organizacija u procesu kreiranja politike na lokalnoj razini, Zaklada za razvoj demokratskih prava osnovala je nove inkubatore i poboljšala uvjete rada postojećih, kako bi unaprijedila tehničku infrastrukturu nevladinih organizacija i osigurala im uredske prostore, tehničku pomoć, pomoć pri koordinaciji te mogućnosti međusobnog povezivanja. Inkubatori su osnovani u velikim ili srednjim zajednicama u kojima su nevladine organizacije bile aktivne, a lokalne vlasti otvorene za suradnju s njima.

Inkubatori su bili na usluzi lokalnim nevladinim organizacijama, pružali im tehničku pomoć i osiguravali učinkovitu suradnju između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija. U svrhu ostvarivanja tih ciljeva, poduzimale su se različite aktivnosti. Inkubatori tijesno suradjuju s lokalnim vlastima na razvoju ili unapređenju modela suradnje. Oni mogu biti različiti, na primjer, osnivanje funkcije pučkog pravobranitelja u sklopu općinske uprave ili pokretanje okruglog stola o građanskom društvu u kojem predstavnici nevladinih organizacija mogu sudjelovati u lokalnim i ili regionalnim procesima odlučivanja putem razmjene iskustava i mišljenja.

Kuća građanskih zajednica, Pece bio je prvi projekt u sklopu tog programa. Kuća građanskih zajednica je civilni inkubator kojem je glavni cilj razvoj različitih usluga.

Kuća je organizirala Građansku radionicu te Nefrofitni klub s ciljem stručnog osposobljavanja zaposlenih u sektoru. Glavna je aktivnost inkubatora olakšavanje suradnje između lokalnih vlasti i sektora nevladinih udruženja. Kuća je uspjela osnovati forum za suradnju u gradu Peću, što je lokalnim nevladinim organizacijama omogućilo da se uključe u praćenje lokalnih procesa odlučivanja.

Gradске su vlasti za potrebe inkubatora ustupile prekrasnu zgradu u srcu Pecea i dodijelile joj godišnju finansijsku potporu u iznosu od 1,5 milijuna HUF (otprilike 6.500,00 USD). Kuća građanskih zajednica ima veoma važnu ulogu u životu grada jer je osigurala forum za stalni dijalog između lokalnih vlasti i nevladinih organizacija.

Kuća građanskih zajednica nudi osnovne programe osposobljavanja za nevladine organizacije, zatim tehničku pomoć i savjetodavne usluge, kao i prostor za sastanke u pet soba za gotovo 60 nefrofitnih organizacija. Potpora Znakade bila je važna za brzi početak rada inkubatora, a presudna za njegov visoki kapacitet već u samome početku. Zahvaljujući aktivnostima Kuće, došlo je do procvata suradnje između sektora nevladinih udruženja i lokalnih vlasti. (Godine 1998., Peć je dodijeljena UNESCOVA Nagrada za mir te ček na 20.000 USD koji su gradske vlasti odlučile ustupiti Kući građanskih zajednica, za daljnji razvoj njihovih usluga.)

Gradsko vijeće Pecea donijelo je u jesen 1998. godine odluku o sustavnoj suradnji sa sektorom nevladinih udruženja. Pojednostinjenje prijedloga razradila je Kuća građanskih zajednica na zahtjev lokalnih vlasti, a kao rezultat njezinoga konaćnog prihvatanja, osnovan je Građanski okrugli stol u svrhu promicanja i zagovaranja interesa građana, a lokalne su vlasti osnovale novo tijelo za suradnju s civilnim udruženjima. Okrugli su stol osnovao lokalne nevladine udruženje, a u međuvremenu je taj forum postao priznatim partnerom lokalnih vlasti u rješavanju problema da javnog značenja.

Pri ljkom javnih rasprava, lokalne vlasti procjenjuju strukturu i suradnju na godišnjoj osnovi. Lokalne vlasti omogućuju (mjesečno, jedna stranica u glasilu lokalnih vlasti) lokalnim nevladinim organizacijama da javnost upoznaju sa svojim aktivnostima.

4.3. Primjer grada Bekescsaba

Lokalan forum pomirenja djeluje u Bekescsabi još od 1991. godine s ciljem predstavljanja interesa svih sektora. Kako bi potaknule sudjelovanje sektora nevladinih udruženja, gradske su vlasti odlučile podržati otvaranje Ureda za informiranje namijenjenog građanima i nevladinim organizacijama. Poziv Zaklade za razvoj demokratskih prava na podnošenje zahtjeva za dodjelu sredstava za poticaj otvaranja inkubatora snažno je motivirao gradske vlasti da se aktivno uključe u ostvarivanje ovog plana. Otvaranjem ovakvoga centra, grad je želio stvoriti jedan učinkovit forum za lokalne nevladine organizacije kako bi na stručan način mogle zastupljati javno mnenje u odlukama državne vlasti.

Grad je planirao da centar ponudi četiri osnovne vrste usluga: informacijske usluge, savjetodavne usluge, programe osposobljavanja i edukacije te tehničku infrastrukturu za lokalne nefrofitne organizacije. Plan gradskih vlasti našao je snažnu potporu lokalnih nevladinih udruženja.

Ured za informiranje građana otvoren je 29. lipnja 1998. godine. Gradske su vlasti ustupile prostor za rad u gradskom kulturnom centru. Uslugama centra koristi se 35 organizacija, s time da njih petnaest tamo ima svoje stalne prostorije. Centar ima

vrlo važnu ulogu u aktivnostima javnog zagovaranja: on upravlja Građanskim forumom koji je tijelo sudjelovanja javnosti i istodobno dio prije spomenutoga Lokalnog foruma pomirenja. Nevladine organizacije i pripadnici lokalne zajednice imaju priliku informirati se o odlukama lokalnih vlasti i mogućnostima predstavljanja svojeg mišljenja. Forum također pruža mogućnost lokalnim vlastima da informiraju javnost o lokalnim problemima i zatraže njezino mišljenje.

Dodataknito je čimbenik to što od pokretanja programa grad svake godine lokalnim nevladinim udruženjima dodjeljuje sredstva u iznosu od 15 do 16 milijuna HUF. Taj se iznos svake godine povećava za 10 - 12%, a otprilike 75% svih zahtjeva za potporu nailazi na pozitivan odgovor. Grad njeguje načelo da sve nevladine organizacije zaslužuju barem neki oblik potpore.

Literatura

- Cooperation Possibilities between Local Governments and NGOs*, DemNet series, Budimpešta, Paktum, 1998.
Ferenc Csefko, *The Local Municipality System*, Dialogus, Budimpešta Peć, 1997.
Eva Kuti, *NGO Stock-Taking in Hungary*, Budimpešta, lipanj 2000.
Istvan Nemoda, *Role of NGOs in the Decision Making Processes*, Predavanje održano tijekom konferencije u Balatonfoldvaru, 1998.
NGO Local Government Cooperation, Državni ured za statistiku, Budimpešta, 1998.
Nonprofit Organizations in Hungary, Državni ured za statistiku, Budimpešta, 2001.
Public Participation in the Environmental Protection Decision Making Process, Područni centar za pitanja okoliša, Budimpešta, 1994.
USAID Područni centar za evropske i euroazijske države, *Ten Years of Collaboration*, Budimpešta, 2000.
World Bank's Country Report on Hungary, 2000, Web stranice Svjetske banke

Lokalna uprava i građani u zajedničkom ostvarivanju razvoja Iskustva iz Bosne i Hercegovine

1. Je li Bosna i Hercegovina specifična zemlja?

Na žalost, Bosna i Hercegovina je vrlo specifična zemlja, što je uglavnom posljedica četverogodišnjega ratnog sukoba. Bosna je još uvijek:

- Zemlja u poslijeratnom razdoblju, gdje izgradnja mira i proces povratka izbjeglica još uвijek nisu završeni.
- Zemlja u poslijeratnom razdoblju, gdje proces obnove i izgradnje još nije završen.
- Zemlja u tranzicijskom ili prijelaznom sukobu između novoga pravno-političkog sustava i prethodnih sustava (iz socijalizma)
- Zemlja u tranziciji, gdje se istodobno odvija više složenih procesa:
 - demokratizacija
 - privatizacija
 - prelazak na ekonomiju otvorenog tržišta
 - gospodarski oporavak itd.
- Zemlja pod nadzorom i kontrolom međunarodne zajednice putem OHR-a, IPTF-a, SFOR-a itd.
- Zemlja s vrlo složenom strukturon, komplikiranim strukturama vlasti i strukturama javne uprave s različitim modelima unutar entiteta.

2. Lokalna uprava u Bosni i Hercegovini - institucionalni okvir

Sustav decentralizacije moći razvio se u skladu s društvenim i ekonomskim pokretima u svijetu. On se temelji na supsidijarnom načelu čime država prenosi vlast na nižu razinu uprave s pravom odlučivanja u okviru sfere prenesene vlasti. Pitanja od javnog značenja rješavaju se na nižoj razini uprave, bliže građaninu i u korist njega samog. Unutar Europske unije, ovo see načelo provodi kao temeljno načelo Europske povelje o lokalnoj upravi (Strasbourg, 15. listopada 1985.) koju je prihvatala većina europskih zemalja, uskladjujući otuda međusobno položaj i ulogu lokalne uprave.

Slijedeći europski model, Federaciju BiH (Skupština Federacije BiH ratificirala je Europsku povelju na sastojanju održanom u listopadu 1994.) i Republiku Srpsku prihvatile su koncept lokalne uprave i temeljele je na sljedećim načelima:

- pravu da se upravlja nekim pitanjima od javnog interesa onako kako je propisano Ustavom i zakonima

- izboru zastupničkog tijela (Vijeća ili Skupštine), sastavljenog od članova izabranih tijekom slobodnog i poštenog izbornog procesa tajnim glasovanjem
- neograničenom pravu na provođenje vlastitih inicijativa i obavljanje djelatnosti koja nije isključena iz područja njegovih ovlasti,
- punim i isključivim pravima prenesenim u nadležnost lokalnih vlasti koja mogu biti ograničena ili obustavljena samo zakonom
- pravu da se odredi vlastita unutrašnja struktura u skladu sa Statutom
- pravu da upravlja sredstvima sakupljenim od lokalnih poreza i davanja te neovisnosti u procjeni njihovih iznosa
- nadzoru kako ga definira Ustav i zakon, kontrolirajući time ustavnost i zakonitost,
- osiguravanju pravnih načina zaštite zaštite lokalne uprave
- pravu lokalnih tijela da se udružuju u interesu realizacije zajedničkih potreba.

Pravna regulacija lokalne samouprave na našem je teritoriju započela nakon rata bitnim pravnim aktima - Ustavom BiH te Ustavom Federacije BiH i RS, no oni ne propisuju koncept lokalne uprave na dosljedan način. Ustav nekolicine kantona u Federaciji i Zakon o osnovama lokalne samouprave u Federaciji (rujan 1995.), zakoni o lokalnoj samoupravi u određenim kantonima te Zakon o lokalnoj samoupravi u RS (prosinac 1999.) propisuju pravila lokalne uprave u općini i gradu, načine i uvjete za njihovo uspostavljanje, njihova tijela, finansiranje i odnos nadredenim tijelima.

Lokalna se uprava u RS odvija na jednoj razini i jednovrsna je, a građani imaju određenu slobodu i neovisnost u obavljanju nekih djelatnosti, ostvarivanju prava i obveza. Općina je zadužena za takozvana osnovna pitanja, djelatnosti vezane uz neposredni interes građana, a Republika je ovlaštena prenijeti neke dužnosti na općinsku razinu. Kad je riječ o financiranju, neka bi se sredstva moglo nazvati osnovnim, općinskim sredstvima, a riječ je o porezima i davanjima koja sakuplja općinu u iznosu koji propisuje općina, sve u skladu s pravnim propisima i ovlašću prenesenom s razine Republike. Općinski organi su skupština, načelnik i općinska uprava. Organizacija općinske uprave propisana je Pravilnikom o osnovnim načelima za organizaciju općinske uprave (travanj 2000.). Pravilnikom se regulira vrsta, broj i nazivi tijela općinske uprave, broj i radna mjesta zaposlenika u općinskoj upravi te kriteriji za zapošljavanje. Ovaj je Pravilnik jedinstven za Republiku Srpsku, a kriterij koji se primjenjuje pri određivanju organizacije općinske uprave jest broj stanovnika u općini u skladu s osnovnim načelima Pravilnika.

Slijede zaključci analize zakonodavnih i izvršnih organa vlasti u općinama Republike Srpske:

- a) Savjetnike Općinske skupštine i načelnika biraju izravno građani na razdoblje od četiri godine čime se, dakle, poštuje pravo građana na samoupravu na lokalnoj razini,
- b) Zakonodavna vlast je koncentrirana na razini entiteta - Republike Srpske. Zakonodavna vlast na općinskoj razini koja se očituje kroz Skupštinu u osnovi je vrlo ograničena i odražava vlast koju je dao entitet i odnosi se na donošenje propisa, zakona, planova i programa u odnosu na postojeće zakonske propise. Mogla bi se isto tako definirati kao statutarna i normativna vlast Skupštine.
- c) Glavni instrumenti gospodarskog razvoja poput poreznog sustava, bankovnog sustava, carine, gospodarske politike, mehanizama plaćanja i kontrole koncentrirani

su na razini entiteta, a općinska uprava nema gotovo nikakav utjecaj na njihovo uspostavljanje ni funkcioniranje.

- d) Svaka općina može stvoriti vlastiti upravni okvir unutar postojećega zakonskog okvira. Upravni okvir osigurat će to da izvršna vlast općine provodi na svim razinama politiku kao što je planirala Skupština i u skladu sa zakonima. No općine ipak ne ostvaruju u cijelosti svoje ovlasti i mogućnosti koje iz njih proizlaze.
e) Općine u RS nisu neovisne u organiziranju općinske uprave budući da su sva pitanja do u pojedinstini regulirana gore spomenutim Pravilnikom koji je jedinstven za čitav teritorij RS.

f) Praksu je pokazala da kriterij broja stanovnika ne može biti dovoljan za organiziranje upravljanja općinom budući da nije uzeta u obzir nijedna karakteristika pojedine općine, niti lokalne okolnosti i potrebe, zahtjevi za učinkovitim upravljanjem te učinkovitim ostvarivanjem prava i izvršavanjem obveza građana.

g) Iako većina općina u RS nije organizirala svoj rad posve u skladu s Pravilnikom, nego je primijećeno da ovakav centralistički pristup organizaciji lokalne uprave nije zadovoljavajući jer prije predstavlja smetnju nego pomoći funkcioniranju lokalne samouprave.

h) Neovisnost općina odražava se u dijelu pitanja kojima se bavi u okviru skupine

osnovnih poslovnih djelatnosti i u stvaranju dohotka definiranog kao osnovni općinski prihod, dakle prihod na koji općina može imati utjecaj propisujući njegov iznos.

i) Odnos između republičkih tijela i tijela lokalne samouprave trebao bi se zasnivati na ujaznjom informiranju i suradnji, no on se u praksi ne ostvaruje u cijelosti.

j) Vlada RS ima specifičan način nadzora nad lokalnom samoupravom budući da može prekinuti provedbu propisa koji donese lokalna samouprava ako ga smatra neustavnim i nezakonitim, ili ako pokrene postupak za procjenu zakonitosti i ustavnosti nekog zakonskog akta na Ustavnom sudu RS. Vlada RS može također, u nekim slučajevima, pokrenuti postupak za otpuštanje načelnika općine.

k) Narodna skupština RS može raspustiti Skupštinu općine u slučaju da lokalna uprava duže vrijeme ne izvršava svoje obveze.

Zakoni u Federaciji BiH predviđeli su da lokalna samouprava bude treća razina vlasti, najbliža građanima. Federacija BiH definirala je i podijelila pitanja pod nadležnošću entiteta kako slijedi:

- pitanja u isključivoj nadležnosti Federacije
- pitanja pod kombiniranim ovlašću Federacije i kantona, provedenom zajednički ili zasebno, ili provedenom od strane kantona i koordiniranom od strane federalnih vlasti
- pitanja u lokalnoj nadležnosti.

Svaki kanton propisao je svojim zakonom ovlasti općina na području njihove samouprave, te također pitanja prenesena iz kantonalne i federalne nadležnosti na općinsku razinu. Što se tiče financiranja općina, predviđeno je da bi općine trebale stvarati sredstva iz vlastitih izvora (porezi i općinska davanja u iznosima koje propisuje općina, prihod stvoren iz nepokretni i pokretne imovine, koncesije, darovi, nasljedstva itd.), pristojbi iz federalnog proračuna dodijeljenih za dio pitanja

prenesenih na općinsku razinu i dijela osnovnog prihoda kantona generiranog na općinskoj razini.

Općinska tijela u Federaciji su općinsko vijeće, načelnik i općinska uprava. Zakoni u Federaciji nisu propisali kriterije za organizaciju općinske uprave, tako da se općine razlikuju po načinu organizacije upravnih službi.

Slijede zaključci analize lokalne samouprave u Federaciji:

1. Savjetnike (članove) općinskog vijeća i načelnika biraju izravno građani na razdoblje od dvije godine, čime se postaje pravo građana na samoupravu na lokalnoj razini,
2. Zakonodavna vlast dijeli se između dvije razine, razine Federacije i kantonalne razine tako da je na kantonalnoj razini stvorena snažna centralizirana vlast, neposredno nadređena općinama,
3. Kantonalne vlasti vrlo često preuzimaju vlast nad općinama, kršeći njihova prava i ne poštujući njihovu imovinu, ugrožavajući tako njihovu zajamčenu (propisanu) autonomiju,
4. U procesu stvaranja općina nailazi se na velike poteškoće u području definiranja njihova položaja i propisivanja njihovih ovlasti i organizacijskog ustroja,
5. Iako bi nedostatak kriterija za organiziranje općinske uprave trebao biti prednost budući da su općine u tom smislu neovisne i mogile bi poštovati pojedinačne osobine te općine, lokalne okolnosti i potrebe, zahtjevi za učinkovitim upravom i učinkovitim ostvarivanjem prava te ispunjavanjem potreba građana, previše razlika u organiziranju općine prije su nedostatak nego prednost,
6. Praksu je također pokazala da se uopće ne postoji ustavni položaj općine i njezina autonomija glede finansijskih sredstava, kao ni prava općinske uprave da donosi propise o porezima i da stvara sredstva na neke druge načine,
7. Federalna tijela osnovana u općini ubiraju poreze i davanja te se raspodjela proračunskih sredstava za općine provodi na temelju odluka koje donosi kantonalna vlada. To ne ovisi o potrebama lokalnog stanovništva, nego vrlo često ovisi o odnosima s općinskom upravom i političkim strukturama koje upravljaju određenom općinom,
8. Općenito gledano, osnovni instrumenti gospodarskog razvoja u Federaciji poput poreza, bankovnog sustava, carina, gospodarske politike te mehanizama plaćanja i kontrole koncentrirani su na razini kantona i entiteta, a općinska uprava nema gotovo nikakav utjecaj na njihovo stvaranje i funkcioniranje,
9. Odnos između kantonalnih i općinskih tijela trebao bi se temeljiti na znanju i iskustvu, pružanju stručnih znanja, poduzimanju zajedničkih akcija i slično, ali to u praksi nije slučaj.

10. Odgovorno kantonalno tijelo ima pravo sprječiti izvršenje nekog propisa ili zakona ako se njime krši Ustav i zakoni.

U svim ostalim zemljama nastalima nakon raspada Jugoslavije napušten je prijašnji model općine kao samoupravne i osnovne društveno-političke zajednice, s ciljem provedbe nove vrste lokalne samouprave s općinama kao osnovnim teritorijalnim jedinicama.

U Makedoniji se lokalnu samoupravu smatra bitnom vrijednošću ustavnog porekta. U Hrvatskoj, kao jedinice lokalne uprave i lokalne samouprave ustanovljeni su općina i grad. U Sloveniji, općina je osnovna samoupravna zajednica koja, u skladu s Ustavom i zakonima, neovisno obavlja svoje funkcije i izvršava svoje dužnosti prenesene zakonom pod njezinu nadležnost. U slučaju Ustava SRJ i u Ustavima Srbije i Crne Gore, lokalna samouprava ustanovljena je u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Ustav Srbije predviđao je samo osnovne elemente sustava lokalne samouprave, a njegovo važno obilježje jest to da je predviđao pravo na lokalnu samoupravu.

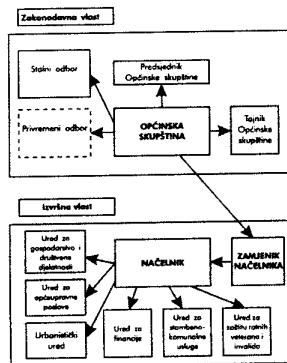
Može se zaključiti slijedeće:

Bosna i Hercegovina se sa svojim entitetima, kao i sve ostale zemlje nastale nakon raspada bivše Jugoslavije, pridružila europskom trendu demokratizacije i ustanovila lokalnu samoupravu na tim načelima kao osnovnu vrijednost Ustava. U BiH je osiguran zakonski okvir za to pitanje, ali osiguravanje funkciranja lokalne samouprave u praksi dugoročan je proces koji još nalazi na probleme i zapreke. Moglo bi se stoga izjaviti da načela Europejske povelje tek treba provesti, a proces funkciranja lokalne samouprave vjerojatno će biti izložen nekim promjenama i prilagodbama.

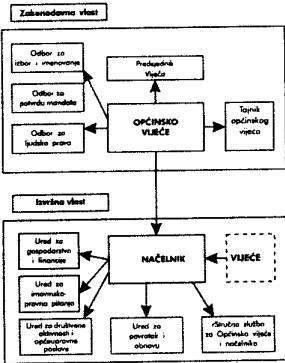
Oba modela lokalne samouprave osnovana u entitetima, iako vrlo slični, imaju svoje prednosti i nedostatke, a osnovni problem prisutan kod oba modela jest nedovoljna autonomija lokalne samouprave, koja se odražava na njezino normalno funkcioniranje.

Tipični organizacijski ustroj lokalne uprave u oba entetita u Bosni i Hercegovini izgleda na sljedeći način:

Ustroj općine u RS



Ustroj općine u Federaciji BiH



3. Gdje je sudjelovanje građana u Bosni i Hercegovini?

Razina sudjelovanja građana u lokalnim upravama u BiH vidljiva je iz rezultata istraživanja provedenog 2000. godine u četiri općine u Bosni i Hercegovini.

Anketu je provedena na dvjema vrstama ispitanika u četirima općinama: Kozarskoj Dubici, Prnjavoru, Bugojnu i Gračanicu, nakon postavljanja ciljeva vezanih uz analizu potreba javnog sektora u BiH.

U prvom uzorku, ispitanici su bili zaposlenici lokalne uprave koji su predstavljali populaciju pružatelja usluge. U anketi je sudjelovalo 41 ispitanik, a donja tablica prikazuje položaj ili radno mjesto ispitanika:

Tablica 1:

Položaj/mjesto u ustanovi lokalne uprave	Ukupno	%
1. Predsjednik općinskog vijeća	4	9,8
2. Načelnik	4	9,8
3. Zamjenik, pomoćnik	7	17,1
4. Direktor	9	22,0
5. Tajnica	8	19,5
6. Načelnik ureda/odjela	6	14,6
7. Službenik za tekuće poslove	1	2,4
8. Suradnik-stručnjak	2	4,9
Ukupno	41	100,0

Odabir ispitanika u ovoj anketi učinjen je s namjerom i s ciljem postizanja reprezentativnog uzorka anketi.

Drugi je uzorak trebao predstavljati populaciju korisnika usluga javnog sektora, osobito ove tri kategorije: građane, privatni sektor i nevladine udruge. Uzorak je strukturiran na temelju ovog odabira. U anketi je sudjelovalo 191 ispitanik, a sudjelovanje je na temelju kategorije bilo slijedeće:

Tablica 2:

Kategorija	Ukupno	%
Građani	127	66,5
Nevladine udruge	23	12,0
Privatni sektor	41	21,5
Ukupno	191	100,0

Ispitanici iz svake kategorije odabrani su nasumce.

Rezultati su sljedeći:

Rezultati ankete provedene među pružateljima usluge pokazuju sljedeća prevladavajuća mišljenja u vezi s problemima koji se pojavljuju u procesu rada ustanova lokalne uprave:

1. Učinkovitost u pružanju usluga

Tehničke sposobnosti i kapacitet za pružanje usluga, prema mišljenju 32 (78,0%) ispitanika, nedovoljni su za pružanje usluga.

Mišljenje 24 (58,5%) ispitanika je da naslijedene navike predstavljaju važan problem pri pružanju usluga stanovništvu. Postupak za dobivanje nekih isprava iznimno je komplikiran (31 ispitanik ili 75,6%) i spor (22 ispitanika ili 53,7%). 22 (53,7%) ispitanika misli da sadašnji zakonski okvir tek djelomično osigurava učinkovitost pri pružanju usluga. Mišljenje da je broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi previelik dijeli 29 (70,7%) ispitanika iz ankete.

2. Transparentnost u odlučivanju:

21 (51,2%) ispitanik misli da je transparentnost u odlučivanju samo djelomično prisutna, dok 16 (39,0%) ispitanika misli da nema dovoljno transparentnosti u procesu odlučivanja. 18 (43,9%) ispitanika misli da se građanima ne pruža u dovoljnoj mjeri prilika da sudjeluju u rješavanju važnih problema u općini, dok 14 (34,1%) ispitanika misli da im se u dovoljnoj mjeri pruža prilika da sudjeluju u rješavanju tih problema.

3. Odgovornost u odlučivanju/provođenju odluka:

Većina ispitanika (23 ili 56,1%) misli da se rijetko pokreće pitanje odgovornosti za krivo donesene/provedene odluke. Prema mišljenju 19 (46,3%) anketiranih, sankcije za krivo donesene odluke primjenjuju se djelomično, dok ih 12 (29,3%) misli da nema nikakvih sankcija.

4. Suradnja s višim državnim institucijama

Prema mišljenju 19 (46,3%) anketiranih, suradnja s višim institucijama djelomična je, dok preostalih 19 ispitanika misli da je ta suradnja vrlo slaba. Rezultati ankete provedene na skupini korisnika usluga pokazuju sljedeća istaknutija stajališta kad je riječ o problemima koji se pojavljuju u radu institucija lokalne uprave:

a) Postupak za dobivanje određenih isprava

Prema mišljenju 133 (69,6%) ispitanika postupak za dobivanje nekih isprava je komplikiran; prema mišljenju njih 120 (62,8%) on je spor i nespretan, dok njih 105 (55,0%) misli da je iscrpljujući.

b) Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja

Većina anketiranih (88 ili 46,1%), tj. 63 (49,6%) ispitanika iz kategorije građana misli da građanima nije ponudena mogućnost sudjelovanja u rješavanju važnih problema u općini; također je vrijedno reći da 60 ili 31,4% ispitanika, tj. 39 ili 30,7% iz kategorije građana misli da ova vrsta sudjelovanja nije dovoljno prisutna.

Većina ispitanika (164 ili 85,9%) izjavila je da ne odlučuje preko skupova građana ili referendumu o izgradnji javnih komunalnih objekata, načinima osiguravanja finansijskih sredstava za izgradnju ili načinu uporabe i uprave tim objektima.

c) Saznanja o načinima izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj upravi

Većina anketiranih (97 ili 50,8%) djelomično je obaviještena o načinima izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj upravi.

d) Razlike u odnosu prema korisnicima usluga lokalne uprave

Većina ispitanika (93 ili 48,7%) misli da postoje razlike u odnosu prema korisnicima usluga lokalne uprave.

Rezultati intervjuja i anketista/istraživanja provedenih među službenicima lokalne uprave, građanima, nevladnim organizacijama i privatnim poduzećima upozoravaju na tri glavne skupine problema vezanih uzrad lokalnih uprava u BiH. To su:

- Učinkovitost lokalne uprave
- Transparentnost rada i niska razina sudjelovanja interesnih skupina
- Odnos između lokalne i više razine (entitet i kanton).

Organizirane su dvije radionice (prva u Kozarskoj Dubici, a druga u Gračanici) kako bi se razjasnile gore navedene skupine problema. U radionicama je sudjelovalo 47 predstavnika iz četiri općine koji su predstavljali službenike lokalnih uprava, nevladini sektor i poduzeća.

Rasprava je bila usredotočena na raščlanjivanje problema (da bi se pronašlo prave uzroke) i kratak pregled mogućih akcija koje valja poduzeti prema mišljenju sudionika.

Gotovo su svi sudionici zaključili da bi se učinkovitost rada lokalne uprave mogla i morala u znatnoj mjeri poboljšati. Glavni problemi vezani uz učinkovitost mogli bi se podijeliti na sljedeći način:

1) Ljudski resursi

- nekvalificirano osoblje (nedostatak vještina i znanja) - poboljšanja bi morala biti vezana uz sljedeća podržaja: komunikacijske vještine, kompjutorske vještine, vještine vezane uz vođenje osoblja, bolje poznavanje postupaka i grade vezane uz njihovu odgovornost;
- slaba usredotočenošć na klijentove potrebe;
- višak kadra u upravi;
- velik dio osoblja ne ispunjava čak ni formalne uvjete za posao;
- slaba motivacija;
- birokratski mentalitet.

2) Tehnička/financijska pitanja

- nedostatna/neodgovarajuća oprema i tehnička sredstva;
- informatički sustav nedovoljno razvijen bez nužnih baza podataka i informatičkih veza;
- nedostatak finansijskih sredstava kao i nedovoljni prihodi uslijed vrlo nepovoljne raspodjele proračunskog prihoda između više razine i općine, vrlo spor dotok proračunskog prihoda s više razine te neučinkovit rad kontrolnih tijela s više razine;
- velik jaz između finansijskih potreba i prihoda;
- nedovoljno razvijen sustav finansijskog upravljanja.

3) Organizaciona pitanja

- postupci su vrlo komplikirani i mnogi od njih potječu još iz predratnog sustava;
- utjecaj lokalne uprave na definiranje upravnih postupaka vrlo je slab;

- neki problemi vezani uz upravne postupke interne su naravi jer vrlo često nema nikakve suradnje među različitim uredima lokalne uprave;
- sustav standardizacije radnih mјesta je nedovoljno razvijen;
- ne postoji razvijen sustav poticaja;
- nema razvijenog sustava normi i mјerenja učinkovitosti rada.

Druga skupina problema o kojima se raspravljalo na radionicama bila je vezana za lokalnu upravu i transparentnost rada zastupnika, sudjelovanje građana i interesnih skupina u procesu odlučivanja kao i za razinu odgovornosti za donesene/provedene odluke.

4) Transparentnost

- glavni zaključak jest taj da nitko nije uistinu zadovoljan transparentnošću lokalnih uprava;
- kriteriji transparentnosti zadovoljeni su s minimalnom traženom razinom (javna zasjedanja Općinske skupštine i lokalnih sredstava javnog priopćavanja, formalna javna rasprava o planiranom proračunu i javnoj potrošnji);
- javni natječaj se ne primjenjuje često i općinski službenici ne misle da je to tako važno (obrazloženje glasi da su iznosi obično mali);
- uzroci niske razine transparentnosti prema mišljenju sudionika su:- nedostatak svijesti kod općinskih službenika (stajalište da transparentnost nije tako važna kad su proračunska sredstva tako mala);
 - nedostatak pomagala - oni nisu informirani ni osposobljeni da se služe modernim metodama osiguravanja transparentnosti;
 - nedostatak zakonskih propisa i obveza koji će "prisiliti" na transparentnost
 - nezainteresiranost/bezvoљnost građana.

5) Sudjelovanje

- sudjelovanje građana i interesnih skupina u procesu odlučivanja na niskoj je razini;
- nema nikakvog sudjelovanja građana osim preko izabranih predstavnika;
- oblici sudjelovanja građana iz prethodnog sustava (preko mjesnih zajednica) ne djeluju na pravi način;
- javna rasprava propisana je zakonom za neka pitanja, ali nema jasnih pravila o tome kako se ona mora provesti;
- građani ne znaju svoju ulogu i prava vezana za sudjelovanje;
- interesne skupine i mjesne zajednice nisu na pravi način zastupljene u općinskim skupštinstvima;
- izborni sustav ide u prilog interesima političkih stranaka, a ne interesima zajednica, interesnih skupina i građana (zastupnici u Općinskom vijeću odgovaraju uglavnom svojim strankama);
- ne postoji doстатно znanje vezano za moderne metode, sustave i tehnike sudjelovanja građana.

6) Odgovornost za odlučivanje i provedbu odluka

- niska razina odgovornosti uglavnom je posljedica nedovoljno razvijenih sustava transparentnosti i sudjelovanja (gore spomenuti problemi);
- nema uspostavljenog sustava povratne informacije radi kontrole u procesu donošenja i provođenja odluka;
- nema ustanovljenog sustava stručnih normi i mјerenja učinkovitosti;
- gotovo sve je ispolitizirano ili bi se moglo ispolitizirati;
- provedba rezultata lokalnih izbora i uspostava jedinica lokalne uprave na temelju sudjelovanja političkih stranaka prema izbornim rezultatima oduzeli su načelnicima važne ovlasti, što je utjecalo na njihov osjećaj odgovornosti.

Druge istraživanje provedeno je 2001. u deset općina iz cijele Bosne i Hercegovine i bilo je usmjereno na mjerjenje razine primjene načela dobre uprave u općinama BiH, gdje se načela dobre uprave opisuju kao učinkovitost, transparentnost i sudjelovanje, a mjerje se na razini različitih funkcija ili područja rada u lokalnim upravama. Ukupni rezultati primjenjene metodologije jesu slijedeći:

Tablica 3:

BiH					
Područja/funkcije	Učinkovitost	Transparentnost	Sudjelovanje	UKUPNO	%
Društveno-političko upravljanje	80 (57,1%)	73 (66,4%)	74 (67,3%)	227	63,06%
Upravljanje	85 (53,1%)	62 (56,4%)	34 (68%)	181	56,56%
Državna služba	79 (56,4%)	31 (62%)	8 (40%)	118	56,19%
Gospodarstvo	63 (45%)	23 (46%)	3 (10%)	89	40,45%
Prostorno upravljanje	67 (41,9%)	23 (46%)	1 (5%)	91	39,57%
Javne komunalne usluge	54 (60%)	7 (35%)	4 (20%)	65	50,00%
Ekološko pitanja	7 (35%)	4 (40%)	3 (30%)	14	35,00%
Društvena pitanja	37 (52,9%)	9 (30%)	35 (50%)	81	47,65%
UKUPNO (%)	472 (51,30%)	232 (53,95%)	162 (49,09%)	866	51,55%

Općenit komentar glede rezultata primjenjene metodologije jest taj da su općine u BiH na pola puta do provedbe načela dobre uprave (ukupni rezultat 51,55%). Sva tri kriterija dobre uprave kreću se između 49,09 - 51,30 %. Najgora je situacija u vezi sa sudjelovanjem, a najbolji rezultati postižu se u transparentnosti.

Sudjelovanje je najrazvijenije u područjima menadžmenta i uprave, ali ovo načelo nije u čestoj uporabi u ostalim funkcijama. Razina sudjelovanja kod specifičnih funkcija poput prostornog upravljanja i gospodarstva stvarno je zabrinjavajuća.

Oba istraživanja pokazuju da su građani BiH i lokalne uprave u Bosni i Hercegovini uistinu daleko od stvarnog sudjelovanja građana u lokalnoj upravi i procesima koji će utjecati na njihove živote.

4. Što bi se moglo učiniti?

U daljnjim aktivnostima vezanim uz unapređivanje uloge građana u lokalnim jedinicama kroz sudjelovanje, od ključne su važnosti sljedeće aktivnosti:

- Jačanje motivacije i sposobnosti lokalnih nevladinih organizacija i drugih interesnih skupina da jasno izraze i zastupaju prave potrebe i interese zajednice.
- To se može postići i kroz potporu izgradnji organizacijskih kapaciteta, podizanje razine svijesti pomoći javnih kampanja, različite vrste aktivnosti osposobljavanja, stvaranje različitih radnih skupina da bi se pronašla rješenja za neke lokalne probleme itd.
- Ponovo uvođenje uloga mjesnih zajednica.
- Ovo je zadatak za lokalnu upravu i zastupnike kojima će trebati ponovo definirati uloge mjesnih zajednica i raspodjelu proračuna u te svrhe
- Uvođenje novih oblika sudjelovanja građana (najbolja praksa).

U Bosni i Hercegovini postoje neki modeli i najbolji primjeri iz prakse vezano uz unapređenje sudjelovanja građana poput:

- 1) Uspostavljanja **mjesnih odbora za razvoj** (lokalni službenici, stručnjaci i predstavnici mjesnih zajednica) - razvoj općinskih prioriteta
- 2) Uspostavljanja **mjesnog gospodarskog foruma** (lokalni službenici i poslovna zajednica) - javno-privatno partnerstvo radi gospodarskog razvoja
- 3) Uspostavljanja **građanskih odbora** (načelnik sa službenicima i predstavnici građana)
- 4) Stvaranja tima za promjene - razvoj **općinske vizije i strateških ciljeva** (lokalni službenici, poslovna zajednica, nevladine organizacije, predstavnici građana)
- 5) **Izgradnje kapaciteta** jedinica lokalne uprave u dobru upravu. Neučinkovita, netransparentna i nedovoljno uslužno usmjerena lokalna uprava u Bosni i Hercegovini zaista se treba unaprijediti kroz razvoj vještina, osposobljavanje, razvoj upravnih postupaka, funkcija i sustava kako bi ispunila svoju stvarnu ulogu - ulogu državne službe

6) Mijenjanja izbornog sustava za općinsku skupštinu

Ovo je jedna od najvažnijih aktivnosti koje će dovesti do pravog predstavljanja građana i sudjelovanja u demokratskim upravnim tijelima na općinskoj razini. Bez te promjene sve druge aktivnosti imat će ograničen utjecaj na sudjelovanje građana u lokalnoj upravi.

Zlata Ploštajner

Izgradnja aktivnoga civilnog društva: sudjelovanje građana na lokalnoj razini

Preduvjet svakog pokušaja obnove mira, stabilnosti i održivog gospodarskog rasta u području jugoistočne Europe jest izbjegavanje daljnje fragmentacije i podjele po etničkim, vjerskim, jezičnim ili kulturnim granicama. Pa ipak, u jugoistočnoj su Europi pretjerana centralizacija i jednopartijski sustav sprječili razvoj demokratske političke kulture i tradicije. Unatoč postojanju značajnih manjina u gotovo svim državama, razlike se u pravilu nisu izražavale javno i o njima se nije otvoreno raspravljalo, nisu bile poštovane i cijenjene kao nešto vrijedno, nešto što obogaćuje društvo, nego su umjesto toga bile potiskivane. Ljudi nisu imali prilike vježbati snošljivost prema "drugima", nego su učili poštovati jednoobražnost, a ne različitost. To je zaštrilo etničke probleme i pridonijelo nestabilnosti te nedostatku snošljivosti prema "drugima" i poštovanja prema građanskim slobodama i ljudskim pravima u regiji.

Kako bi se povratila stabilnost, izgradilo uzajamno povjerenje, razvilo poštovanje za građanska i ljudska prava te zalijećile stare i nove rane u ovim raznolikim i višeetičkim društvima i regiji, valja nam pomno raznотriti sve mogućnosti za uspostavljanje snošljivoga političkog sustava temeljenog na dijalogu, suradnji, suodlučivanju i konsenzusu.

Ovaj rad razmatra taj problem u odnosu na lokalnu upravu. Postavljamo sebi osnovno pitanje: Šta bi mogao biti glavni doprinos lokalne uprave razvitku demokratske, snošljive i miroljubive države i društva? Ili, drugim riječima, što lokalna uprava može učiniti kako bi pridonijela obnovi mira, stabilnosti i blagostanti u regiji?

Kad razmišljamo o ovome pitanju, također moramo uzeti u obzir činjenicu da odnos vlasti i građana postaje sve složenijim i mnogostranijim. Razvoj informacijske tehnologije praeče razvojem informacijskog društva, promjenio je kontekst upravljanja državom. Povećao je utjecaj masovnih medija i broj interesnih skupina i drugih nevladinih organizacija koje ustrajno traže svoje pravo na veću ulogu u procesu upravljanja.

Nove komunikacijske tehnologije omogućuju građanima i skupinama da prevladaju granice prostorne udaljenosti i da se organiziraju na brzi i učinkovitiji način s obje strane lokalnih, regionalnih ili nacionalnih granica. Različite interesne skupine sve se češće organiziraju i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini, stječući time dodatne poluge za veći vlastiti utjecaj na političku raspravu na svim razinama ili u nekoliko država istodobno. One u pravilu surađuju s obje strane granica razmjenjujući strategije i iškustva i izlazu vlasti pritisak, prisiljavajući ih da se bolje upoznaju s mjerama koje vlade drugih država poduzimaju u odgovoru na isti takav pritisak.

Istodobno, brojni su problemi (ekološki, razvojni, infrastrukturni itd.) moraju rješavati u kontekstu sve tješnje povezanog okruženja koje zahtijeva suradnju i dogovor cijelih regija, nacija ili planete. Suočeni s takvom složenošću i navodnim

gubitkom izravnog utjecaja na oblikovanje politike na nacionalnoj i lokalnoj razini, mnogi građani, koji su u današnje vrijeme obrazovani i bolje informirani, izražavaju sumnju u legitimnost i učinkovitost vlada. U modernom, globaliziranom svijetu, građani mogu prikupljati informacije izravno iz međunarodnih izvora pa vladama više nije moguće cenzurirati ili kontrolirati protok informacija. Informacijska je tehnologija vladama praktično oduzela sposobnost blokirivanja vanjskih utjecaja, kako "dobrih", tako i "loših". Okavak, olakšani pristup informacijama ima "demokratizirajući učinak" - politizirajući građane i potičući ih nerijetko i na aktivnost. Građani često traže nove načine zastupanja svojih interesa i izražavanja svojeg mišljenja, ne samo na političkoj, nego i na administrativnoj pozornici.

Štoviše, uzimajući ovu izazove u obzir, vlađe mnogih država sve češće dolaze do zaključka kako neće moći provesti i učinkovito primijeniti svoje mјere, ma koliko kvalitetne, ači ih njihovi građani ne razumiju i ne podržavaju. Stoga traže nove ili poboljšane modelе i pristupe za kvalitetnije informiranje i uključivanje građana u proces odlučivanja. Riječ je o vrlo pozitivnom stavu buduću da državna politika i administrativne mјere nerijetko mogu obeshrabriti demokratsko sudjelovanje u civilnu infrastrukturu potrebnu za uključivanje građana, kad težnje građana nađu na nepristupačnost javnih dužnosnika, kad javno prihvaćena diskriminacija, neovisno o obliku, guši mogućnosti ili kad prepostavljena superiornost elite i njezinih odluka zamijeni sud javnosti.

1. Demokracija na lokalnoj razini kao preduvjet demokratskog razvijanja države

Ako su istinite riječi Johna Deweyja da demokracija nije samo oblik vlasti nego i način života, prilikom oblikovanja svojih političkih ciljeva i sredstava, politika i javna uprava moraju osigurati prevlast reprezentativne demokracije nad birokratskim autoritetom. Moraju uspostaviti nove kanale komunikacije i nove modele javnog sudjelovanja koji će stimulirati demokratski način življenja. Politika i dobra javna uprava morale bi oslobođili energije pojedinaca i olakšati komunikaciju uklanjanjem svih vrsta prepreka i uključivanjem političara, državnih službenika i građana u proces odlučivanja. Stoga ćemo se usredotočiti na pitanje što znači, odnosno što može značiti, demokracija, te kako se na lokalnoj razini može ohrabriti i potaknuti sudjelovanje javnosti.

U tranzicijskim je državama iskustvo demokracije relativno novo, neujednačeno i veoma često praćeno frustracijama. Za daljnji razvoj demokracije u tim državama potrebna je "dvostruka demokratizacija," odnosno demokratizaciju države i demokratizaciju civilnog društva, budući da se oni međusobno podržavaju, čine jedno drugo mogućim, a također se i međusobno ograničavaju. Država jamči demokratsko građansko društvo utvrđivanjem i zaštitom pravila igre te osiguranjem uvjeta za političku jednakost građana. Država od raslojenih, ali i od heterogenih građanskih društava, traži snošljivost i poštovanje unutrašnjih razlika uime političke jednakosti. Ako država jamči političku jednakost, ona time omogućuje i štiti društvenu diferencijaciju pojedinca i sprječava pojavu totalitarnih nagona u građanskom

društvu. Diferencirano građansko društvo istodobno primjenjuje pritisak na državu kako bi osigurala jednakna prava svim građanima i tako dodatno jača demokraciju. Izravna vladavina građanskog društva značila bi dokidanje države, političke jednakosti, kao i same politike. Pojedinci ne bi bili sposobni predstaviti se kao politički jednak građani, već bi bili vezani uz svoju društvenu nejednakost.

S druge strane, iskustvo zemalja jugoistočne Europe govori da država koja ne pozaje ograničenja dokida građansko društvo, rastače politiku i svodi je na administrativno upravljanje društvenom te je tako svjesno degradira na razinu svršishodne, instrumentalne aktivnosti. Ljudi su možda bili jednakci, ali ta je jednakost bila proizvoljna društvena jednakost koju je država provodila administrativno. Građanin kao političko biće, međutim, nije postojao.

Jačanje demokracije bit će korisno za regiju jer će ljudi naučiti kako na miroljubiv način rješavati suprostavljene interese ili mišljenja te rješavati međusobne razmire u uz pomoć prihvaćenih demokratskih procedura. Te koristi ne bi smjeli biti ograničene isključivo na nacionalnu državu, već bi se morale rasprostrijeti širom regije, neovisno o državnim granicama. Izgradnja uzajamnog povjerenja i demokratskih standarda te razvoj mreža građanskog aktivizma čini se preduvjetom stabilnosti i budućeg blagostanja, kako pojedinačnih država, tako i regije u cjelini.

Ti procesi započinju u lokalnoj zajednici. Lokalne su uprave u tranzicijskim zemljama suočene s problemima poput decentralizacije, usitnjavanja, nerazvijenih mehanizama sudjelovanja građana, nedostatka visokooobrazovanih stručnjaka u redovima državnih službenika i političara na razini lokalne uprave te mnogim drugim problemima. Međutim, u današnjem iznimno složenom svijetu, izravni dijalog između građana, njihovih udruga i izabranih političkih voda može se dogoditi samo na ovoj najnižoj razini demokracije i samouprave. Stoga je funkcioniranje demokracije na lokalnoj razini ključni čimbenik koji će definirati vezanost građana uz pojedini politički i društveno-ekonomski sustav, a time i sine qua non za funkcioniranje demokracije na višim razinama. Svaki član lokalne zajednice morao bi imati priliku za aktivno sudjelovanje i stjecanje iskustva potrebnog za sudjelovanje na višim razinama društva, ponajprije usvajanjem demokratske političke kulture.

2. Sudjelovanje građana u političkim procesima

Demokracija se definira kroz građanina, odnosno kroz njegovu/njezinu političku aktivnost. Pritom se, međutim, javljaju i veoma važne razlike. Je li dovoljno da se politička aktivnost jednoga građanina ograniči na povremeno sudjelovanje u izborima političkih predstavnika koji će zatim politički djelovati u njegovo ime, dok se on sam vraća svojoj privatnosti i uživanju osobne sreće? Ili, nije li presudno za budući opstanak i razvoj demokracije osigurati aktivnu suradnju građana u politici? Političke stranke i izabrana vladina tijela pružaju značajne, ali ipak ograničene mogućnosti za sudjelovanje građana pa s gledišta aktivnih građana takav oblik sudjelovanja nije dostatan.

Druge je važno pitanje pitanje suštine demokracije. Demokracija se veoma često tumači isključivo kroz interes koji se uskladiju i ugrađuju u kompromise uz pomoć

unaprijed utvrđenih procedura. Uloga je države da bude jamac apolitične, privatne sfere, gdje pojedinci slijede vlastite želje i tragaju za osobnom srećom. Ako posegne izvan tog okvira, država počinje okupirati privatnu društvenu sferu i ugrozavati njezinu postojanje. Politička je sfera u tom slučaju monopol države, i ne postoji nikav javni politički prostor za aktivne građane koji teže zajedničkoj dobrobiti. Politika je svedena na bitku između privatnih društvenih interesova koji se u društvu mogu izraziti isključivo putem glasa interesnih skupina, i koji jedino kao takvi mogu biti zastupljeni. Stoga interesne skupine i njihovi nositelji i predstavnici pokušavaju preuzeti državnu vlast uz pomoć političkih stranaka kao predstavnika određenih interesova. Kada se domognu državne vlasti, dobiju slobodan pristup administrativnoj državi. Osvajanje političke moći daje im privremeni mandat (do sljedećih izbora) da uz pomoć administrativne države provode vlastite interese.

Postoji, međutim, i jedan drukčiji pojam demokracije koji naglašava da su demokratske procedure bitne za formiranje mišljenja i kolektivne volje građana. Preko tih procedura, politička se zajednica stalno iznova javlja kao nositelj procesa "vlastitog etičko-političkog razumijevanja," kao i političkog samoorganiziranja. U okviru ove škole mišljenja, osobita se pozornost poklanja decentraliziranim samoupravnim zajednicama i izravnoj demokraciji koje se tumače kao idealne forme političke organizacije. Međutim, pojedinci mogu formirati svoja mišljenja isključivo u javnim prostorima i isključivo u dijalogu s drugima te su stoga govor, rasprava i dijalog sastavnih elemenata političkog života države i valja ih provesti na način koji omogućuje sudjelovanje građana.

Dakle, kad razmišljamo o demokraciji, valja imati na umu oba procesa, zastupanje, pregovaranje i uskladivanje različitih interesa te oblikovanje mišljenja i kolektivne volje građana. Demokracija podrazumijeva da svi ljudi sudjeluju pod jednakim uvjetima u političkom procesu koji se odvija u mediju javne rasprave.

3. Sudjelovanje građana u javnoj upravi

Značenje javne uprave za daljnji demokratski razvoj zemalja u tranziciji često se zanemaruje. Pa ipak, ona ima središnju ulogu u procesu upravljanja državom, zahvaljujući svojem sudjelovanju u vlasti. Javnu upravu čini niz institucija usmjerenih prema praktičnoj provedbi politike. Pritom ne bismo smjeli ispustiti izvida da na institucije utječe njihov društveni, ekonomski i politički kontekst, kao i da one vrlo snažno utječu na takav svoj kontekst. "Politička demokracija ne ovisi samo o ekonomskim i društvenim doprinosima, nego i o organizaciji političkih institucija" (March i Olsen 1984.: 738).

Javna je uprava vlada, odnosno vlada u akciji, praktično djelatna vlada koja svojim aktivnostima i neaktivnostima utječe na svakodnevni život građana. Ali svodenje javne uprave na puku primjenu vlasti, na odnose vladanja, dominiranja i podčinjenosti, onemogućilo bi nam razumijevanje njezine šire, političke uloge. Javna uprava sudjeluje u političkom procesu formiranja zajedničkog dobra, i istodobno je glavni čimbenik njegova ostvarenja.

U uvjetima kad smo svjesni činjenice koju stručnjaci za javnu upravu naglašavaju već duže vrijeme, a to je da javna uprava sudjeluje u odlučivanju, potrebno je razmisli o mogućnostima demokratizacije javne uprave, odnosno o sudjelovanju građana u sferama administrativne države. Vjerujemo da je demokratizacija države i njezinih institucija proces koji se ne može ograničiti na izabrane predstavnike i političke institucije, nego mora obuhvatiti i sferu javne uprave. Dok su tranzicijske zemlje ulagale velike napore u uspostavljanju višestranačkog sustava i političkih institucija kao preduvjeta političke demokracije, u pravilu su polagale mnogo manje pozornosti demokratizaciji javne uprave.

Određeni napor i su učinjeni, i rezultati tih napora su vidljivi u organizaciji sustava državne službe, uvođenju novih načina i tehnika administracije, jačoj ulozi "korisnika" itd. Ali bitno pitanje demokracije krije se u pitanju kako u okviru specifičnoga, nacionalnog ustavnog okvira stvoriti uvjete za aktivno sudjelovanje građana u području javne uprave. Ovo bitno pitanje ima smisla kad ne vidimo javnu upravu isključivo kao tehničku, instrumentalnu organizaciju, nego također i kao političku instituciju s vlastitim specifičnostima.

Javna uprava stoga mora biti uključena u proces demokratizacije države. Taj proces uključuje demokratizaciju politike i političkih institucija, kao i demokratizaciju uprave i upravnih institucija. Kakve će to imati posljedice po javnu upravu, u ovome je trenutku vrlo teško reći, ali mi o tome ipak moramo razmišljati. Djelovanje i sudjelovanje u raspravi kao osnovni oblik građanske političke aktivnosti mora biti vraćeno u sferu javnosti, a također i u sferu javne uprave. Preko javne rasprave koja se odvija u javnim forumima, svijet postaje stvaran, oblikuje se zajedničko tumačenje svijeta, osniva se politička zajednica, odnosno zajednica sposobna za zajedničku akciju i novi početak. Politička aktivnost koja se odvija u ovim javnim prostorima pretpostavlja političku jednakost uz poštovanje društvenih razlika te stvara uvjete da građani iskoriste priliku za novi početak koji ne znači nužno raskid s prošlošću, ali svakako znači mogućnost stvaranja potrebnih institucija, što također mora biti istina i u slučaju javne uprave.

Proces postupnog povećanja odgovornosti i funkcija moderne države, gdje klasične funkcije vlasti danas čine manji dio njezinih zadatača, praćen je nužnim rastom administrativne države koji otvara nova područja u kojima javna uprava ne djeluje (samo) s pozicijom izvršne vlasti, nego i kao mjesto i medij političke rasprave. Javna uprava mora procinjeti te promjene i ponovo razmisli o modernoj administrativnoj državi, uzimajući u obzir unutrašnju diferencijaciju različitih funkcija javne uprave. Iako je veći dio administrativnih aktivnosti definiran tehničkom racionalnošću, u javnoj se upravi odvijaju procesi koji nisu i ne smiju biti podložni toj logici. Jedna od bitnih zadaća javne uprave morala bi biti zaštita postojećih i stvaranja novih javnih prostora, u kojima građani ravнопravno mogu izražavati svoje društvene razlike.

Samo će javna uprava svjesna vlastite političke naravi i društvene odgovornosti biti sposobna upotrijebiti svoju moć u skladu s pravilima demokratskog političkog života. U suprotnom, tranzicijska će se društva suočiti s opasnošću da još jednom ţrtvuju politiku i mogućnost uključivanja građana u javne rasprave o temama od zajedničkog interesa, odnosno da politiku zamijene administrativnom stručnošću temeljenom na znanstvenim metodama, tj. tehnologijom vladanja, i da se politički prostor postupno

ukine. Iznaženje načina na koji demokratski *etos* može biti usvojen u okviru tijela javne uprave predstavlja područje teorije i prakse koje još uvijek čeka svoj razvoj.

Javna uprava kojoj je cilj osnažiti demokraciju morala bi težiti aktivnom sudjelovanju građana u procesu obnašanja vlasti. Intenzivnije sudjelovanje građana moguće je jedino ako se postupno uklone prepreke koje to priječe ili otezavaju, ili koje odvraćaju građane od takvog sudjelovanja jer im se ono čini besmislenim. Neki mehanizmi poput, primjerice, javnih rasprava, pružaju ograničenu mogućnost sudjelovanja. Ali to nije dovoljno: aktivnosti javne uprave moraju biti javne. Ona mora stvoriti uvjete za sudjelovanje javnosti u najvećoj mogućoj mjeri i pritom pokušati uključiti građane gdje god je to moguće. Javna uprava mora pronaći nove načine za uključivanje građana u raspravu o javnim problemima. Sudjelovanje u javnim raspravama i drugim upravnim aktivnostima moralo bi se pokazati pozitivnim iskustvom za građane i tako ih dodatno potaknuti na preuzimanje aktivnije uloge u politici.

Konzultacije s javnošću otvaraju mogućnosti za aktiviranje građana i zajedničko učenje putem rasprave, pridonoseći tako praktičnom ostvarenju demokratskih načela. Demokracija ne bi smjela biti preprekom za aktivnosti javne uprave jer je njezina osnovna zadaća upravo jačanje demokratskih institucija u društvu.

4. Oblici građanskog sudjelovanja

Tko jest i tko bi morao biti zastupljen u demokraciji, kako zastupati te tko je nadležan za određena područja, neka su od pitanja od presudnog značenja. Suvremeni pokret preispitivanja uloge javnosti u procesu političkog i administrativnog odlučivanja pojavio se u odgovoru na probleme druge polovice ovoga stoljeća te kao posljedica zabrinutosti građana, državnih službenika i političara nad obeshrabrenostu i ravnodušnošću građana (Putnam, 1995.). Kao što su primijetili i građani i njihovi vode, "sudjelovanje putem normalnih institucijskih kanala nema mnogo učinka na suštinski vladine politike" (Crosby, Kelly i Schaefer, 1986.: 172).

Mnogi građani, državni službenici i političari zainteresirani su za intenzivnije sudjelovanje javnosti u javnim odlukama. Taj je proces danas u tijeku u mnogim državama. Međutim, postoji mnoštvo dokaza koji govore u prilog tvrdnji da ti napori nemaju mnogo učinka (Crosby, Kelly i Schaefer, 1986.). Čini se da je ponekad riječ o lošem planiranju ili pak neodgovarajućoj primjeni. Drugdje su rezultati izostali stoga što politički i upravni sustavi koji se temelje na stručnosti i profesionalnosti ostavljaju malo prostora za procese koji podrazumijevaju sudjelovanje građana (Forester, 1989.).

Ostvarenje jednoga uključivog demokratskog poretka koji će većina njegovih građana smatrati pravednim i poštenim neće biti moguće ako propustimo taj cilj svjesno definirati kao svoju zadaću i ne utvrdimo načine i strategije kojima ćemo to postići. Definira se takva strategija reprezentativna birokracija, koja se temelji na ideji da gledišta i interesi različitih skupina imaju biti zastupljeni u svim institucijama, uključujući i javnu upravu. Te različite skupine koje bi morale imati svoje predstavnike uključuju etničke skupine, žene, socijalne skupine, stručne udruge,

regionalne skupine te u posljednje vrijeme i neke druge skupine poput, primjerice, udruga invalida.

One što ostavljamo izvan granica javnoga dnevnog reda definiraju taj dnevni red u istoj ili čak većoj mjeri nego ono što svjesno stavljamo unutar njegovih granica. Ako definiramo tko ima pravo iznijeti svoje gledište, mi time zapravo određujemo tko ima pravo biti zastupljen. Ako na taj način odredimo zatvoreni broj skupina građana koje imaju pravo na punu zastupljenost, istodobno postavljamo granice raspona i dosega društvenih tema koje će postati političkim temama i tako dospijeti na zajednički dnevni red.

Reprezentacija nema očito značenje. Hanna Pitkin (1967.) je prepoznala četiri njezina tipa: formalnu, deskriptivnu, simboličku i suštinsku. U širem smislu, ti se tipovi međusobno razlikuju ovisno o tome "zamjenjuju" li zastupnici one koje zastupaju, ili "djeluju umjesto" njih.

U demokratskim bi se državama **formalna reprezentacija** trebala ostvarivati preko izbornog procesa. U idealnom svijetu, građani na izborima glasaju kako bi ovlastili druge da djeluju u njihovo ime. Te druge drže odgovornima za njihove postupke što pokazuju svojim glasom na sljedećim izborima, za ili protiv njih. Međutim, dok izbori omogućuju zastupanje, oni to sami po sebi nisu. Da bi opravdali svoju svrhu, izbori moraju biti pošteni i provedeni sukladno prihvaćenim pravilima. Nadalje, veoma je važno osigurati potreban odaziv birača na izborima. Ako je stopa sudjelovanja niska, legitimnost izabranih predstavnika bit će upitna. Uzroci niskog odaziva na izborima mogu biti različiti. Neki tvrde da se to može tumačiti kao izraz povjerenja građana u stabilnost sustava. Takva su objašnjenja dvojbenih u slučaju starih, a još više u slučaju mladih demokracija. U takvim je slučajevima nužno razmotriti i ispitati koliko je povjerenje ljudi u sustav, koliko su političke stranke reprezentativne i demokratske, u kojoj mjeri politički poštjuje demokratska pravila i procedure, kakav je stvarni izbor ili stvarna moć građana itd., kako bi se pronašao odgovarajući lijek.

Deskriptivna reprezentacija odnosi se na mjeru u kojoj su stanovništvo ili njegove pod-skupine slične ili usporedive s političkim tijelom ili birokracijom. Vjeruje se da je legitimnost kreiranja i provedbe politike veća ako su nositelji politike i vladini dužnosnici dovoljno slični onima na koje će njihove odluke utjecati, dakle, onima koje "zamjenjuju", tj. zastupaju. Razumijevanjem konteksta politike i problema njezinog prijenosa, u deskriptivnoj reprezentaciji zastupnik može iznositi informacije o nečemu što zapravo nije prisutno i zahvaljujući zajedničkim karakteristikama, znanjima i shvaćanjima predstavljati mišljenje, bojazni i položaj onih koji su odsutni. U stvarnosti, pojedinci to mogu ili ne moraju činiti. Ovaj je tip reprezentacije osobito važan u heterogenim i višesetičkim društvinama, jer može učvrstiti ili osfabiti povjerenje i legitimitet koji i uživa taj političko-administrativni sustav.

Simbolička reprezentacija odnosi se na činjenicu da simboli, poput zastave, predsjednika, vojnika ili državnog službenika, takoder zamjenjuju i predstavljaju pojave i ljudi koji nisu prisutni. Simbolička se reprezentacija temelji na emocijama i stavovima, na sustavu vrijednosti koji je zajednički i onima koji vladaju, i onima kojima se vlasta. Simbolička politika počiva na zamisli da riječi mogu uspjeti čak i onda kad politika podbací. Iz toga slijedi da vode ne smiju samo prihvati

odgovarajuće politike i nadzirati njihovu pravilnu primjenu, nego i raditi na simboličkoj nadgradnji na temeljima zajedničkih vrijednosti i vjerovanja, kako o danoj situaciji, tako i o tome što se mora učiniti i što se čini. Ako se mјere mogu opisati kao jednake, poštenе, prawedne ili ravnopravne s obzirom na sve relevantne skupine stanovništva, tada će vladine mјere naći na širu potporu. Naglasak na jednakosti građana u temelju je i deskriptivne i simboličke reprezentacije.

Suštinska reprezentacija predstavlja najizravniji oblik djelovanja u ime drugih ljudi. Takav se oblik reprezentacije ostvaruje kad se bit određenih tema i težnji, odražavajući zastupljena mišljenja i interese, predstavlja i po njoj djeluje, s time da je takvo djelovanje veoma često u nadležnosti javne uprave.

Ograničavanjem reprezentacije na njezine formalne oblike, bilo je moguće isključiti veliki broj "građana" iz punog uživanja njihovih prava, sloboda i odgovornosti. Na primjer, dugo se vremena vjerovalo kako muškarci mogu zastupati žene bez njihove naznoćnosti u političkim institucijama. Činjenica da većina muških zastupnika nije suštinski kvalitetno zastupala žene, dovela je do priznanja kako je formalna reprezentacija varljiva.

5. Glavna načela sudjelovanja građana

U *Making Democracy Work* (1993.: 172), Putnam zaključuje da demokratske institucije nije moguće graditi s vrha naniže (barem ne jednostavno). Potrebno ih je graditi u svakodnevnim tradicijama povjerenja i civilne vrline među njezinim građanima." Putnamova je teza da civilna zajednica temeljena na visokoj razini političkog interesa, društvenoj jednakosti, povjerenju među pojedincima i dobrovoljnom udruživanju, povećava vjerojatnost učinkovitijeg upravljanja državom i demokracije.

Misijenja smo da je učinkovito sudjelovanje građana ključno za dobru vladu. Izabrani predstavnici, državni službenici i građani imaju važne uloge u upravljanju lokalnom zajednicom, regionom ili državom. Suradnja između vlade, jedinica lokalne uprave i građana dovodi do najboljih političkih odluka. Stoga je za lokalnu upravu ključno promicanje i stvaranje takvog okruženja, koje će stimulirati sudjelovanje građana. Da bi se ispunile preuzeute obveze, prihvatanje određenih načela može biti od velike pomoći:

- Vrjetnovatno aktivno sudjelovanje građana kao ključni čimbenik budućnosti lokalne zajednice.
- Promicati građansku akciju temeljenu na mogućnostima za uključivanje pojedinaca i različitih građanskih udruga.
- Poštovati i uzeti u obzir svaki doprinos građana i pravodobno odgovoriti na njihova gledišta i spoznaje.
- Ohrabrivati situacije koje odražavaju i javno izražavaju bogatstvo različitosti lokalne zajednice.
- Javnosti dati razumljive, pravodobne i široko distribuirane informacije kako bi se potaknuto sudjelovanje građana u političkim i upravnim procesima.

- Pružiti građanima mogućnost da se uključe već u samome početku procesa oblikovanja politike te planiranja i razvoja projekta.
- Organizirati aktivnosti građana kako bi se optimalno iskoristilo njihovo vrijeme i trud.
- Pružiti odgovarajuću finansijsku i stručnu potporu građanskim aktivnostima.
- Podržati i održati "umreživanje" građana, jedinica lokalne uprave, lokalnih dužnosnika i službenika koje je danas u tijeku.
- Omogućiti edukaciju dužnosnika i službenika lokalne uprave u području civilne akcije u društvu.
- Koordinirati zajedničke aktivnosti različitih vladinih ureda i njihove nadležnosti kako bi se potaknulo sudjelovanje građana, odnosno kako bi njihovo sudjelovanje imalo bolji učinak i smisao.
- Redovno procjenjivati učinkovitost doprinosa građana i njihovih udruga u potrazi za mogućim boljim rješenjima.

6. Slovensko iskustvo sudjelovanja građana na lokalnoj razini

U Sloveniji građani uživaju Ustavom zajamčeno pravo na samoupravu. Sukladno Ustavu, općine su definirane kao osnovne društveno-ekonomske, političke i upravne jedinice odmah ispod razine središnje vlade i odgovorne su za razvoj lokalnog gospodarstva i socijalnih službi na svojem teritoriju. Slovenija je tako uvela jednorazinski sustav lokalne samouprave koji se znatno razlikuje od organizacije bivše lokalne uprave pod nekadašnjom jugoslavenskom administrativnom hijerarhijom, gdje je općina (kao osnovna jedinica lokalne uprave) obavljala i državne i lokalne funkcije. Slovenija je također ratificirala (1996. i 1997.) Europsku povjelu o lokalnoj samoupravi. Općine danas obavljaju isključivo vlastite funkcije, budući da država još uvijek nije prenijela na njih dio svojih funkcija. Položaj općine u odnosu na državu zaštitni je činjenicom da Ustavni sud prati jesu li propisi svake pojedine lokalne zajednice sukladne Ustavu i zakonu i da rješava sporove između države i općinskih vlasti.

Općinska imovina morala bi se sastojati od nematerijalne i materijalne imovine u vlasništvu općine, finansijskih sredstava i prava. Lokalna pitanja od značenja za javnost morala bi financirati općina iz svojih vlastitih izvora, sredstava iz državnog proračuna te zaduživanjem.

Slovenske općine imaju od 400 do 270.000 stanovnika. Zakon kaže da bi općina morala imati najmanje 5.000 stanovnika, iako predviđa i neke iznimke. Međutim, gotovo polovina općina u Sloveniji ne zadovoljava ovaj kriterij. Zahvaljujući toj činjenici, općine veoma često nemaju odgovarajuća finansijska sredstva i upravne kapacitete kako bi mogle uspješno izvršavati svoje funkcije.

Tablica 1: Općine po veličini, 1999.

Broj stanovnika	Broj općina	% ukupnog broja općina	% ukupnog stanovništva Slovenije
0 - 1.000	6	3.1	0.2
1.000 - 2.000	18	9.4	1.4
2.000 - 5.000	71	37.0	12.4
5.000 - 10.000	43	22.4	14.6
10.000 - 20.000	36	18.8	26.4
20.000 - 30.000	10	5.2	12.4
30.000 - 40.000	2	1.0	3.6
40.000 - 50.000	3	1.6	7.0
50.000 - 100.000	1	0.5	2.6
100.000 +	2	1.0	19.4
Ukupno	192	100.0	100.0

Općinsko je vijeće dužno imenovati nadzorni odbor čiji članovi ne smiju biti članovi vijeća ili općinske uprave, ili članovi uprave organizacija koje se financiraju iz općinskog proračuna. Nadzorni odbor nadzire učinkovitu potrošnju sredstava iz proračuna te finansijske operacije općine uopće. Reviziju finansijskog poslovanja općine provodi Ured revizora Republike Slovenije ili neovisni ovlašteni revizor na prijedlog općinskih organa.

Organizacija i ustroj općinske uprave prepuštena je samim općinama. Veličina i organizacija uprave ponajviše ovise o veličini općine. U manjim općinama, koje imaju manji broj zaposlenika, funkcije su podijeljene, ali svi obavljaju zadace po potrebi. Veće općine, kao i sve gradske općine, organizirane su prema načelu resora (financije, prostorno planiranje i okoliš, javne službe itd.). Svojim statutom ili odlukom, općine mogu propisati da je tajnik odgovoran za stručne poslove istodobno i na čelu općinske uprave.

7. Zakonski okvir za sudjelovanje građana

Građani imaju svoju ulogu već i u procesu samoga osnutka općine. Općina može biti osnovana na temelju statuta, nakon što stanovnici područja o kojem je riječ iskašu svoju volju glasovanjem na referendumu.

Ako se vijeće suglasni i građani daju svoj pristanak na referendumu ili zboru građana, općine mogu biti podijeljene na manje zajednice (mjesne, seoske ili gradske zajednice), koje čine njezine sastavne dijelove.

Kao birači, građani biraju svoje političke predstavnike u općinska tijela. Na izborima za lokalnu upravu¹ koji se održavaju svake četiri godine građani biraju općinsko

¹Izborna su pravila utvrđena Zakonom o lokalnim izborima koji je prihvaćen 1993. godine.

vijeće i načelnika općine. Broj vijećnika određuje sama općina, iako je zakonom propisano da vijeće mora imati najmanje 7 a najviše 45 članova, ovisno o broju stanovnika općine. Biraju se proporcionalnim ili većinskim sustavom s lista kandidata koje predlažu političke stranke i koalicije ili s neovisnih lista. Većinski sustav primjenjuje se za izbor malog vijeća (do 12 vijećnika), dok se proporcionalni sustav primjenjuje za vijeća s više od 12 članova.

Načelnik se također bira na razdoblje od četiri godine, i to izravnim glasovanjem. Kandidati mogu biti članovi političkih stranaka ili neovisni kandidati koji su prikupili propisani broj glasova (peticijom ili na skupštinsku biraču). Ako u prvome krugu glasovanja niti jedan kandidat ne dobije potrebnu većinu, načelnika odlučuje drugi krug glasovanja između dvaju kandidata koji su u prvome krugu prikupili najveći broj glasova.

Olaščani su uvjeti za izravno sudjelovanje građana u procesu odlučivanja na općinskoj razini, a ono također može biti i rezultat građanskih inicijativa ili "skupština" (obvezujućih i savjetodavnih) građana. "Skupštinu" građana jedne općine saziva načelnik na vlastiti prijedlog, prijedlog općinskog vijeća ili na zahtjev najmanje pet posto registriranih birača u općini.

Općine imaju na raspolaganju i različite oblike referendumu (preliminarni, savjetodavni) koje mogu provesti na zahtjev građana ili vijeća.

Građani također sudjeluju i u vijeću za zaštitu potrošača koje svoje prijedloge i primjedbe u vezi s radom javnih službi podnosi općinskom vijeću.

8. Konvencionalni oblici sudjelovanja građana

Konvencionalni oblici sudjelovanja građana uključuju glasovanje na izborima, koje smo već prije spomenuli. Osim glasovanja, postoje i drugi oblici sudjelovanja građana koji su nastali u prošlosti, a oni, među ostalim, uključuju:

- referendum,
- skupštinu općine ili zajednice,
- javne prezentacije,
- javne izložbe;
- javne rasprave s ograničenim trajanjem (u pravilu mjesec dana).

Danas, zahvaljujući izmjenjenim okolnostima, konvencionalne forme više nisu dostatne. Iako građanima nude ograničene mogućnosti izražavanja njihovih mišljenja i interesa, ne bismo ih smjeli smatrati nevažnim. Možda bi bilo točnije reći kako ih je svakako potrebno dopuniti novim formama koje su se razvile u posljednjem desetljeću. Postoje također i brojne nove mogućnosti koje su se pojavile zahvaljujući brzom razvoju informacijskih tehnologija te ih je stoga potrebno pomno ispitati.

9. Novi oblici sudjelovanja građana

Čini se da nova vremena zahtijevaju nove oblike političkog djelovanja i sudjelovanja građana. Za neke od njih znamo otprije, dok su drugi upravo u nastajanju. Spomenuti su:



ćemo neke od njih:

- samoorganiziranje građana (udruge žena oboljelih od raka dojke, zaštitari prirode itd.) radi stvaranja mreža, lobiranja i utjecaja na javno mišljenje;
- nakon 1990. godine osnovane su različite civilne udruge koje inciraju, predlažu ili komentiraju prijedloge novih zakona;
- uporaba Interneta radi objavljivanja komentara građana, njihovih prijedloga itd.;
- stvaranje diskusijskih skupina na Internetu;
- samoorganiziranje građana na najnižoj razini radi sprječavanja provedbe određenih mjeru kojima se protive;
- u određenim slučajevima, u sklopu procesa planiranja, svjesno se i učinkovito stvaraju javni prostori u kojima mogu sudjelovati i dionici i gradani zajednice.

10. Neka iskustva

Nakon osnutka općine Kranjska Gora, njezina je uprava odlučila uložiti dodatne napore u poticaj razvoja lokalnih zajednica jer je uočeno da one zaostaju i pokazuju nedostatak inicijativa. Općina je izabrala tim stručnjaka i stavlja ih na raspolaganje lokalnim zajednicama kako bi im pomogli u izradi razvojnih planova i projekata. Stručnjaci su taj zadatak pristupili postupujući načelo da građani imaju pravo i odgovornost biti informirani o razvojnim problemima svoje zajednice, kao i pravo da o tim problemima iznesu svoje mišljenje. Projekt je bio podijeljen u tri faze.

Prva je faza bila faza animacije, gdje su uloženi posebni napori kako bi se uvjerilo građane i ostale dionike u potrebu njihova uključivanja u planiranje razvoja. Projektni je tim najprije analizirao zatećeno stanje uz pomoć dostupnih podataka i izvora. Nakon toga, općinski su dužnosnici (članovi i predsjednik vijeća, tajnik itd.) proveli intervjuiranje. Istodobno je svakome kućanstvu dostavljen jedan upitnik. U nekim slučajevima, ako su kućanstvo činile dvije ili tri generacije članova obitelji, dostavljeni su im dodatni upitnici kako bi članovi svake generacije mogli zasebno odgovarati na pitanja. Popratnim su pismom, koje je sadržavalo informacije o projektu, članovi kućanstva također obavijesteni da će članovi stručne ekipe osobno prikupljati ispunjene upitnike unaprijed utvrđenog dana (nedjelja), kad je većina članova obitelji kod kuće. Stručnjaci su se odlučili za osobno prikupljanje upitnika kako bi uspostavili osobni kontakt s članovima zajednice i iskoristili priliku da s njima porazgovaraju o projektu i odgovore na njihova pitanja ili bojažni, za koje su znali da će se javiti. Ovakav je pristup bio nužan jer su stručnjaci već na samome početku učili veoma raširenu ravnodušnost među građanima te su željeli iskoristiti priliku da ih animiraju i potaknu na uključivanje.

U drugoj fazi, članovi stručne ekipe prikupili su odgovore i komentare građana i drugih dionika (poduzeća, nevladinih organizacija, klubova itd.) kako bi izdvojili glavne probleme i pripremili prijedloge za njihovo učinkovito rješavanje. Ekipa je osigurala javni forum za građane i druge dionike (poduzeća, nevladine organizacije, klubove itd.) kako bi imali priliku iznjeti svoje mišljenje. Organizirani su javni sastanci za različite skupine (civilne, poslovne, nevladine i ostale udruge). Budući da

je stručna ekipa uočila kako su mladi veoma nezadovoljni načinom funkciranja općinskih tijela, ali se nisu voljni uključiti u njihov rad jer ne vjeruju u pozitivan ishod svojih naporâ, poduzete su posebne mјere kako bi se mladi potaknulo na sudjelovanje u projektu. Već prilikom prikupljanja upitnika, neki su stekli pozitivnije mišljenje o projektu pa su zamoljeni da razgovaraju o projektu sa svojim kolegama i uvjere ih da će njihove rješi biti saslušani. Prvi sastanak o problemima koji muče poglavito mlađe organiziran je već uz njihovu potporu, u vrijeme i na mjestu koje su oni sami izabrali kao najpovoljnije. U prvo vrijeme, ljudi su izražavali svoje protivljenje i nepovjerenje, ali kako je sastanak odmicao, skupina mlađih ljudi odlučila je uključiti se u projekt i motivirati i druge mlađe ljude da slijede njihov primjer. U nastavku projekta, ti su mlađi ljudi bili vrlo aktivni i gotovo preuzeли čitav projekt u svoje ruke. Stoviše, na temelju iskustva koje su stekli u ovome projektu, odlučili su se kandidirati na lokalnim izborima za vijeće zajednice i pritom polučili veliki uspjeh. U novom, sedmeročlanom vijeću, oni su osvojili četiri mandata i tako dobili priliku istaknuti vlastitoga kandidata za položaj predsjednika vijeća.

Na temelju prijedloga zajednice, izraženih interesa članova zajednice i prijedloga stručne ekipe, osnovane su diskusijiske skupine za različita područja interesa. Stručna se ekipa pobrinula da rasprave budu strukturirane, vodene i temeljite, i da ka takve potaknu sudjeljike na uvažavanje drukčijih gledišta na način lišen svake konfrontacije, kao i na postizanje kompromisa ili konzenzusa o razmatranim pitanjima. Na taj su se način sudjeljnici rasprave istodobno upoznivali s određenim pravilima i prihvatali odredene vještine potrebne za sudjelovanje u javnoj raspravi. Naučili su prihvataći razlike u mišljenjima i interesima, odnosno prihvataći ih kao temelj budućih rasprava koje bi ih mogle i morale bolje povezati.

U trećoj fazi, stručna se ekipa iznova obratila građanima i dionicima kako bi provjerili odražavanju li pripremljeni prijedlozi vjerno gledišta i prioritete potrebe građana. U stvari, u trećoj su fazi procesa organizirani zajednički sastanci građana i drugih dionika s profesionalcima i stručnjacima. Na tim su sastancima utvrđena i razjašnjena područja u kojima su mišljenja podijeljena, a u kojima su usuglašena. Nadalje, to je omogućilo stručnoj ekipi da odgovornim rukovoditeljima potvrdi da njihove preporuke imaju široku potporu u zajednici te da bi akcije utemeljene na tim prijedlozima bile provedene uz potporu članova zajednice.

Stručna je ekipa također pribjegla konzultacijama. Nasuprotni raspravi, konzultacije potiču razmišljanje i učenje, promiču suradnju i naglašavaju dodirne točke, a također dopuštaju i pojavu novih opcija. Dok glasovanje daje odgovor na "glavno" pitanje, konzultacije građanima omogućuju da rade na složenim problemima, ograničenjima i kompromisima s kojima je zajednica danas nužno suočena.

Svi su sastanci bili otvoreni za javnost, tako da su svih građani mogli sudjelovati, neovisno o tome jesu li bili pozvani. Informacije su bile redovno objavljivane i dostavljene svakom kućanstvu, tako da su građani mogli pratiti ostvareni napredak.

Predstavnici općinskih i određenih tijela državne uprave također su bili pozvani na pojedine sastanke kako bi se problemi u sklopu projekta mogao sagledati i iz njihova kuta. Time su također otvoreni i novi kanali komunikacije, a spomenuti dužnosnici dobili su priliku raspraviti praktične posljedice svoje politike i regulatornih aktivnosti.

11. Procjena rezultata

Gradani Slovenije veoma često sumnjuju u smisao sudjelovanja i ne vjeruju da njihova aktivnost može utjecati na krajnji ishod. Također su naviknuli na udobnu poziciju u kojoj im netko drugi govorи što i kako trebaju činiti, rješavajući ih time odgovornosti za njihovo (ne)aktivnost. Mnogi više vole izvjesnost od neizvjesnosti i teško im je donositi odluke u ova vremena neprekidnih promjena.

U vrijeme prethodnog režima, građani nisu imali dovoljno prilike razviti svoju poduzetnost, naučiti da njihova vlastita budućnost i budućnost njihovih zajednica ovise o njihovoj aktivnosti ili neaktivnosti. U današnjim uvjetima, kad ni oni sami ni njihove zajednice ne mogu očekivati da će im išta biti poklonjeno, moraju naučiti oslanjati se na vlastite resurse, odnosno uporabiti ih na najučinkovitiji način kako bi mogli konkurrirati drugima u borbi za ograničena nacionalna ili međunarodna sredstva.

Svijest o novom natjecateljskom okruženju ponekad doveđe do neželjenih rezultata. Ljudi se povlače u svoju privatnost i brinu isključivo o vlastitom interesu, zaboravljajući da su i oni sami ovismi o zajednici. A bolja i stabilnija budućnost zajednice leži u tješnjoj suradnji njenih članova te brizi o dobrobiti svakog njezinog člana.

Ljudi se mogu upoznati sa svojim novim odgovornoštim i građanskim pravima samo praktičnim sudjelovanjem u životu zajednice. Međutim, odgovornost je izabranih političara i dužnosnika da osiguraju uvjete za njihovo sadržajno sudjelovanje jer u suprotnom građani neće biti pripravljeni preuzeti svoje obveze.

Sudeći na temelju slovenskog iskustva, pred njima su veoma teške zadaće, ponaprijre u poticanju građana na sudjelovanje u zajedničkim aktivnostima, da postanu njihovim aktivnim dijelom, a zatim i da sudjeluju u procesima savjetovanja u skladu s demokratskim načelima, tako da na ravнопravnoj osnovi mogu saslušati gledišta drugih i uzeti ih u obzir prilikom donošenja odluka.

Teškoće često stvaraju i profesionalci koji kao stručne osobe sudjeluju u procesu odlučivanja, jer veoma često nisu voljni ni sposobni braniti svoje stavove pred laicima. Nije uvijek riječ o jezičnoj barjeri i komplikiranim argumentima, nego veoma često i o nedostatku spremnosti da se prihvati legitimnost drukčijih načina spoznaje. Štoviše, profesionalci nisu uvijek svjesni svoje šire društvene odgovornosti i ne razumiju da politički i upravni procesi odlučivanja moraju odražavati i drukčiju gledištu, kao i izbor vrijednosti koji se ne može temeljiti isključivo na znanstvenim dokazima.

12. Izazovi sudjelovanja

O javnoj politici i javnim problemima u demokratskom se društvu mora otvoreno raspravljati i odlučivati, vodeći računa o zajedničkoj dobrobiti. Institucionalna je struktura nužna kako bi se osigurali uvjeti za raspravu o javnom interesu i kako bi se ta rasprava učinila otvorenom za sve građane, a ne samo one s odgovarajućom platežnom moći ili najvećim političkim utjecajem. Poticanje i širenje građanske

aktivnosti za demokraciju je veoma važno. Građani, političari i javna uprava moraju međusobno komunicirati. Državni dužnosnici moraju građanima pružiti informacije te mogućnost komunikacije, tumačenja i dijaloga. Spremnost na dijalog predstavlja izričaj temeljnoga demokratskog načela da je sudjelovanje građana u javnim poslovima nužno. Dijalog, štoviše, predstavlja način edukacije građana i njihova osposobljavanja za buduće bolje obnašanje uloge aktivnog građanina.

Sudjelovanje u javnim poslovima može se promatrati u rasponu od distribucije informacija do savjetovanja ili aktivnijih oblika sudjelovanja poput partnerstva koje uključuje snažan civilni utjecaj na javnu politiku i javne službe, što bi istodobno morao biti i glavni cilj. Kada se doprinos građana iskoristi isključivo radi legitimizacije unaprijed prihvaćenih odluka, dakle, kad mu svrha nije aktivna suradnja u procesu odlučivanja, tada se suradnja odvija na kontrolirani i veoma često manipulativan način. To se u većini slučajeva čini tako da se bitne odluke donose interno ili na konzultacijama s izabranim stručnjacima, a zatim se javnosti predstavljaju već razrađeni prijedlozi, isključivo radi izjašnjavanja ili, ponekad, informiranja građana. Ako na strani politike i administracije nedostaje otvorenosti i volje da se poštuje doprinos svih sudjelnika u raspravi, tada javna rasprava nije ništa drugo doli paravana za pokriće unaprijed prihvaćenih odluka. Oni bi također morali imati na umu da je ponekad nemoguće postići kompromis ili konsenzus, jer se spremnost sudjelnika i njihova otvorenost prema drukčijim gledištima znatno razlikuju. Ali javna rasprava također predstavlja dobru školu demokracije, gdje se ljudi putem praktičnih aktivnosti uče nositi sa zahtjevima svoje uloge, odnosno uloge aktivnog građanina u društvu.

Bibliografija

- Forester, J. (1989.). *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press.
Krislov, S. (1974.). Representative Democracy. Englewood Cliffs: *Prentice Science Review*, 89. (ožujak): str. 168-173.
March, J. G. i Olsen, J. P. (1984.). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78, str. 734-49
Putkin, H. (1967.). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
Putnam, R D (1993.). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
Putnam, R.D. (1995.). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6 (siječanj): str. 65-78.
Stivers, C. (1994.). The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration. *Public Administration Review* 54(4).
Wamsley, G.L. u Wolf, J.F., ur. (1996.). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes*. Postmodern Challenges. Thousand Oaks: Sage.

Autori

Katarina Ott i Anto Bajo
Institut za javne financije
Katančićeva 5
HR 10000 Zagreb
Hrvatska
Tel.: +385 1 4922581
E-mail: bajo@ijf.hr

Damir Miljević
EDA Agencija za razvoj
Braće Podgornik bb
BiH 78000 Banja Luka
Bosna i Hercegovina
Tel.: +387 51 314530
E-mail: damir@inecco.net

Zlata Ploštajner
Urbanistički inštitut Republike Slovenije
Trnovski pristan 2
SI 1127 Ljubljana
Slovenija
Tel.: +386 1 4201310
E-mail: zlata.plostajner@urbinstitut.si

Peter Nizak
Foundation for Development of Democratic Rights
Raoul Wallenberg utca 4
H 1136 Budapest
Mađarska
Tel.: +36 1 3293939
E-mail: nizakp@demnet.org.hu