



U D R U G A G R A D O V A

Zagreb, 7. lipnja 2016.

Poštovana gospođa

Dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović
ministrica uprave

Maksimirska 63
10000 Zagreb

**Predmet: Prezentacija smjera promjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj)
 samoupravi**

- Očitovanje, dostavlja se

Poštovana,

Najprije Vam želimo još jednom zahvaliti na volji i spremnosti da nacionalnoj Udrugi gradova u Republici Hrvatskoj koja okuplja 121 od 128 gradova, prezentirate smjer promjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Također, željeli bismo napomenuti da se sjednica Predsjedništva Udruge, kako Vam je poznato, održava tek 10. lipnja pa u tom smislu ovo očitovanje treba smatrati tek preliminarnim stajalištima naše Udruge budući interni postupak konzultiranja sa cjelokupnim članstvom i tijelima Udruge jednostavno nije bilo moguće provesti. Premda je prezentacija dostavljena svim gradovima putem e-maila i dnevnih novosti Udruge gradova za ovako je važnu tematiku ipak potrebno puno više vremena i sučeljavanja stavova te argumenata.

Očitovanje smo koncipirali na način da bude konkretno, koncizno i prati strukturu predloženih promjena.

Uvodno

U uvodnom se dijelu prezentacije navodi kako su osnovni ciljevi predloženih promjena povećanje neposredne participacije građana u upravljanju lokalnim poslovima, racionalizacija lokalnog političkog sustava te racionalizacija lokalne administracije. U tom kontekstu možemo primijetiti da je najučinkovitiji način podizanja razine zainteresiranosti, time i participacije građana u lokalnom životu upravo decentraliziranje poslova i ovlasti na lokalne jedinice, primarno gradove, aktiviranje i podupiranje lokalnih civilnih udruga te, bez sumnje, edukacija mladih sa ciljem da razviju pozitivan odnos prema lokalnoj zajednici u kojoj žive, uvide njezine mogućnosti, ali i probleme, te se naviknu aktivno pridonositi razvoju zajednice u najširem smislu. Racionalizaciju lokalnog političkog sustava, ukoliko se istom smatra smanjivanje broja zamjenika izvršnih čelnika i broja članova predstavničkih tijela, predloženim je mjerama moguće tek „načeti“ tako da se inicijalno tek ponešto smanje troškovi funkcioniranja tijela lokalnih vlasti. Proklamirani cilj koji tendira racionalizaciji lokalne administracije, načelno, ocjenjujemo ne samo pozitivnim već i primarnim budući je u potpunosti sukladan cilju kojemu teži velika većina gradova, članova naše Udruge. Gradovi već godinama, o vlastitom trošku, podižu stručnost, razinu i primjenjivost referenci, znanja i iskustva zaposlenih u upravnim tijelima i službama.

Lokalni referendum

U više smo navrata ukazivali na neujednačenost pravnih pravila koja propisuju državni, odnosno lokalni referendum. Skloni smo podržati zakonske promjene koje će, s jedne strane, afirmirati referendum kao sredstvo neposrednog izjašnjavanja građana i istinskog participiranja u odlučivanju o lokalnim poslovima, a s druge strane neće profanirati ni dezavuirati instituciju lokalnih izbora. Dužni smo ipak skrenuti pozornost da bi eventualno učestalo iniciranje i provedba referenduma uzrokovali dodatne troškove i još veće financijske probleme gradovima jer je provedba referenduma financijski zahtjevna po lokalni proračun, uz dodatnu otegotnu okolnost stoga što nije bila planirana na godišnjoj razini. Dodatno, mišljenja smo da propisivanje obuhvata lokalnog referenduma, dakle pitanja iz samoupravnog djelokruga o kojima će biti moguće raspisati lokalni referendum mora biti decidirano, taksativno i u svemu stipulirano na način koji neće podijegati arbitrarnosti i improviziranim tumačenjima bilo zakonodavca bilo središnjih tijela državne vlasti i uprave.

Predstavničko tijelo:

Broj članova predstavničkog tijela

Smatramo da nema zapreke da se Zakonom o lokalnoj samoupravi propišu i drugači rasponi za statutarno određivanje broja vijećnika, no pri tome smo slobodni spomenuti kako je prvim Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela iz 1992. godine bilo propisano da se u općinska vijeća bira 16 vijećnika, u gradska 26, a u županijske skupštine 50 članova. Brojevi vijećnika stalno se smanjuju, izborni sustav se postupno od mješovitog mijenja i danas je posve proporcionalni, ali se pri tome značajnije ne mijenjaju ovlasti predstavničkih tijela niti se vodi računa o ravnomjernoj teritorijalnoj zastupljenosti svih naselja tj. dijelova lokalne

jedinice što je iznimno važno posebno u „lokalnim parlamentima“ što gradska vijeća bez sumnje jesu. Ravnomjerna i pravična teritorijalna predstavljenost svih dijelova lokalne jedinice može se postići većinskim izbornim sustavom primjenjivim u izbornim jedinicama, no to je predmet druge, kvalitetnije i sadržajnije rasprave o reformi lokalne samouprave.

Naknada članovima predstavničkog tijela

Biti članom lokalnog predstavničkog tijela, bez svake sumnje, čast je i odgovornost. Pri tome smo svjesni činjenice da u lokalnoj samoupravi postoje razna rješenja u vezi s naknadom vijećnicima. Poneki gradovi imaju sustav naknada ovisno o nazočnosti na sjednici vijeća, dok drugi imaju naknade određene u paušalnom iznosu. Činjenica jest da je dolazak na sjednicu predstavničkog tijela u nekim jedinicama povezan s materijalnim (putnim) troškovima, dok ponegdje to nije slučaj. Većina gradova, prema informacijama Udruge gradova, nastoji sjednice gradskih vijeća održavati izvan radnog vremena te na taj način omogućiti sudjelovanje svim vijećnicima i ne uzrokovati dodatne troškove po osnovu odsustva s radnog mjesta bilo kome, radnicima i/ili poslodavcima. Limitiranju visine naknada se ne bismo protivili, no nismo suglasni s potpunim ukidanjem istih, upravo iz naprijed iznijetih razloga.

Izvršno tijelo:

Broj općinskih načelnika, gradonačelnika i župana

Gradonačelnici, kao izvršni čelnici, imaju niz obaveza koje uključuju od brige o funkcioniranju gradskih uprava, provedbe odluka i akata gradskih vijeća, izvršavanja na zakonima utemeljenih obaveza pa do protokolarnih obaveza i službenih putovanja. Smatramo da funkcioniranje izvršne vlasti, posebno u većim gradovima, bez zamjenika izvršnih čelnika, jednostavno nije i neće biti moguće. S druge strane, broj zamjenika određuju i drugi propisi, primjerice Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina koji „silom zakona“ postavlja obavezu „imati zamjenika“ iz reda nacionalnih manjina dok paralelno „silom zakona“ ne osigurava državna sredstva za plaću istoga. O tome se Udruga gradova u više navrata očitovala u raspravama o nužnom smanjenju iznosa za plaće u lokalnoj samoupravi, no nažalost, bez učinka u smislu izmjene normative, te bez odgovora od strane nadležnih državnih tijela.

Pročelnik kao zamjenik

Pročelnici su, u velikoj većini slučajeva, profesionalni i stručni službenici koji svoj posao obavljaju stručno i zakonito, prema najboljim i verificiranim pravilima struke. Pri tome su, ponovo ističemo u velikoj većini slučajeva, neovisni od političkih okolnosti u smislu promjene političke profilacije izvršnih čelnika i predstavničkih tijela, bilo na redovnim bilo na izvanrednim lokalnim izborima. Pročelnici, kao rukovodeći službenici primljeni su putem natječaja i imaju striktno definiran i ograničen djelokrug posla pa smo stoga uvjereni da oni ne mogu niti pod kojim uvjetima zamjenjivati izvršnog čelnika izabranog na neposrednim lokalnim izborima. Drukčije bi rješenje u velikoj mjeri dezavuiralo sam izborni rezultat te bi predstavljalo kršenje pravila o razdiobi (lokalne) vlasti na razini lokalne jedinice.

Imenovanje pročelnika na mandatno razdoblje

Kao što je naprijed navedeno, velika je većina pročelnika izuzetno stručna i odgovorna te na taj način ne samo obavlja svoje poslove i zadaće, već se na taj način odnosi prema (novo)izabranim lokalnim čelnicima. Naravno, uvijek ima i pročelnika kod kojih to nije slučaj. Propisivanjem četverogodišnjeg mandata i „politizacijom“ pročelničkog statusa svih pročelnika u svim jedinicama, uvjereni smo, ne bi se postigli pozitivni učinci. Čak štoviše, u startu bismo obeshrabrili stručnjake da se uopće natječu i prihvate pročelnička radna mjesta u lokalnim jedinicama, dok bismo postojećim pročelnicima stvorili snažan pritisak smjenjivosti i privremenosti posla kojeg obavljaju. Smatramo stoga da zakonski treba omogućiti lakše razrješenje pročelnika koji svoju dužnost ne obavljaju dovoljno stručno i profesionalno, a ne sve pročelnike „podvesti“ pod četverogodišnji mandat.

Obvezatni volonterski način obnašanja dužnosti u jedinicama do određene veličine tj. do određenog broja stanovnika

Ovome se rješenju ne protivimo, dapače podržavamo ga za manje lokalne jedinice, a precizniju argumentaciju prepuštamo drugim nacionalnim organizacijama lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

Ograničenje broja mandata izvršnih čelnika

U kontekstu dugogodišnjeg trajanja većih i zahtjevnijih projekata, ovo rješenje ne podržavamo. Dodatno, ne smatramo usporedivim ograničenje broja mandata predsjednika Republike Hrvatske i broja mandata izvršnih čelnika. Činjenica da neki od gradonačelnika i u šestom uzastopnom mandatu na izborima pobjeđuju u prvom krugu izbora, dovoljno govori o njihovoj prihvaćenosti u lokalnoj sredini te o zadovoljstvu birača njihovim radom u lokalnoj zajednici. Dodatno, niti u zemljama Europske unije ovakav način ograničavanja broja mandata nije pravilo, već rijetka iznimka.

Ustrojavanje jedinstvenih upravnih odjela u manjim lokalnim jedinicama / spajanje upravnih odjela

Velik dio manjih gradova, prema podacima Udruge gradova, ima jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz samoupravnog djelokruga. Što se tiče manjih jedinica lokalne samouprave, općina, one i tako imaju jedinstvene upravne odjele, a za pravnu pomoć u složenijim i stručnijim stvarima u pravilu se obraćaju gradovima čija su gravitacijska sastavnica ili pak županijama koje im također pružaju prijeko potrebnu stručnu pomoć. Primjerice, mnogi kolege zaposleni u gradskim upravama provode postupke javne nabave i za susjedne općine budući iste nemaju dovoljno stručno educiranog i osposobljenog kadra te im daju pravne savjete o primjeni niza zakona i podzakonskih akata. Samo objedinjavanje upravnih odjela manjih općina podržavamo no smatramo da ono nije realno ostvarivo ukoliko se i za objedinjavanje upravnih odjela, u konačnici i za buduće objedinjavanje lokalnih jedinica, ne propišu konkretni financijski poticaji i olakšice, te ukoliko se, u najvećoj mogućoj mjeri, središnja državna tijela afirmativno ne postave prema objedinjavanju. To do sada, prema iskustvima i saznanjima Udruge gradova, nije bio slučaj, čak naprotiv, administrativne su se prepreke naprosto iznalazile kako bi se objedinjavanje i zajedničko obavljanje poslova otežalo i/ili onemogućilo.

Proračunska ograničenja mase sredstava za plaće

Imajući u vidu gubitke i reduciranja koja su lokalni proračuni pretrpjeli uslijed nedavne „porezne reforme“ koja se svela jedino na smanjenje prihoda lokalne samouprave, postavljamo pitanje održivosti lokalnih jedinica ukoliko se danas postojeća proračunska ograničenja u pogledu plaća, dodatno postrože i reduciraju. Postoje gradovi koji na plaće lokalnih dužnosnika i službenika ne troše više od 4% proračuna, no postoje jedinice koje se znatno primiču ograničenju od 20% ili ga pak premašuju, kao što je situacija u određenom dijelu općina.

Novi razlog istovremenog razrješenja izvršnog čelnika i raspuštanja predstavničkog tijela

Danas postojeći propisi omogućuju sankcioniranje prekoračenja Zakonom utvrđenog proračunskog ograničenja za plaće, postoje revizija i proračunski nadzor, te ne ocjenjujemo da bi u konkretnom slučaju, kao novoustanovljenu sankciju, a time i trošak po lokalni proračun, trebalo propisati istovremeno razrješenje izvršnog čelnika i raspuštanje predstavničkog tijela. Čak štoviše, ovakvu odredbu nalazimo direktno suprotnom davno izraženom stajalištu Ustavnoga suda Republike Hrvatske prema kojem svaku pojedinu odredbu zakona i podzakonskog akta valja tumačiti u korist lokalne samouprave. Uzrokovati nove troškove lokalnoj jedinici i privremeni zastoj funkcioniranja lokalne vlasti uslijed prekoračenja ovlasti tj. limita za plaće, koji se već sada prema pozitivnim propisima mogu prevenirati i sankcionirati, i to u situaciji velike financijske neizvjesnosti koja lokalne jedinice prati već niz godina, jednostavno nije uputno ni opravdano. Takvu praksu ne bilježe zemlje Europske unije pa se nadamo da je neće bilježiti ni Republika Hrvatska.

I zaključno, postoji čitav niz vrlo konkretnih prijedloga za izmjenama i dopunama ne samo organskog i osnovnog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, već i izbornog zakonodavstva, kao i zakonodavstva koje uređuje financiranje lokalne samouprave, njezin djelokrug i/ili službeničke odnose u lokalnoj samoupravi.

Nadamo se da će biti prigode o svim prijedlozima Udruge gradova povesti stručnu i argumentiranu raspravu, što lokalna samouprava, kao ustavna kategorija, svakako zaslužuje.

Uz poštovanje,

**Predsjednik Udruge gradova
u Republici Hrvatskoj**


Željko Turk, dipl. oec.