

Revitalizacija lokalne demokracije i pružanja javnih usluga u Hrvatskoj

Savjetovanje o lokalnoj samoupravi **Udruge
gradova**, Rabac, 13.-15. rujna 2017.

Prof. dr. sc. Ivan Koprić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

&

Institut za javnu upravu

Lokalna demokracija

- ❑ **Vertikalna dioba vlasti:** pravo na autonomno političko odlučivanje u nekom krugu poslova lokalnog značaja (usp. čl. 4/1. Ustava RH) – dioba vlasti, lokalne, regionalne, državne, europske
- ❑ Izražavanje i agregiranje interesa lokalnog stanovništva – **specifičnost lokalnih interesa** naspram zajedničkih (državnih, centralnih)
- ❑ Demokratizacija kroz širu **participaciju** građana – lakša na lokalnoj razini
- ❑ Nacionalizacija lokalne politike takvoj instituciji oduzima izvorni smisao – **lokalna demokracija** je vrijednost po sebi i za svoje stanovništvo

Lokalna demokracija

- ❑ Odlučuju **predstavnička tijela**, vijeća ili skupštine sastavljene od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava (čl. 3/2. EPLS; čl. 40. Povelje o temeljnim pravima EU)
- ❑ Predstavnička tijela mogu imati **izvršna** tijela koja su im odgovorna – uvođenje direktnog izbora načelnika (Preporuka 151(2004)¹ o prednostima i nedostacima)
- ❑ **Oblici** neposredne demokracije i sudjelovanja građana:
 - Tradicionalni: referendum, građanska inicijativa, skupština svih građana, sub-municipalna samouprava, konzultativni zborovi
 - Novi: izbor i opoziv načelnika, nezavisni, kvote za manjine, savjeti mladih, kooptiranje, lokalno civilno društvo, lokalni mediji
 - Moderni: participativno utvrđivanje dnevnog reda, sudionički proračun, e-konzultacije, e-peticije, građanski forum, FB forumi, fokus grupe

Lokalna demokracija u Hrvatskoj

- ❑ **Predstavnička** tijela, izbori, nadležnosti, mogućnosti i faktična pozicija
- ❑ **Izvršna** tijela: načelnici, župani – elementi regulacije
- ❑ Sudjelovanje **građana**:
 - Tradicionalni: referendum, građanska inicijativa, sub-municipalna samouprava, konzultativni zborovi
 - Novi: izbor i opoziv načelnika, nezavisni, kvote za manjine, savjeti mladih, kooptiranje, lokalno civilno društvo, lokalni mediji
 - Moderni: sudionički proračun, e-savjetovanje
- ❑ Povjerenje građana – ponos javnih službenika?
- ❑ Demokracija – decentralizacija?

Lokalna demokracija u Hrvatskoj

- ❑ **Potrebe:** digitalizacija, širenje modernih oblika, unaprjeđenje novih pa i tradicionalnih oblika – revitalizacija kroz inovaciju
- ❑ **Pretpostavke:**
 - Djelokrug koji smisleno pokriva potrebe građana i temelji se na načelu supsidijarnosti
 - Decentralizacija s razine središnje države na jedinice adekvatnog kapaciteta (ekonomskog, financijskog, fiskalnog, organizacijskog, personalnog-profesionalnog)
 - Responsivnost, odgovornost, profesionalnost, etika
- ❑ **Zapreke:** pretjerana centralizacija (87 : 13), nacionalizacija lokalnosti, autoritarne tendencije, monocentričnost, fragmentacija, slab kapacitet većine jedinica, zarobljenost u rutinskim pristupima, izostanak inovacije i pozitivnih promjena, težak pristup EU fondovima, mitovi i legende...

Lokalne usluge

- ❑ Uloge lokalne samouprave: upravna, politička, socijalna, ekonomska, ekološka
- ❑ Načelo supsidijarnosti i opća klauzula iz Povelje
- ❑ Hrvatski ustav i njegova provedba
- ❑ Neuspjeh decentralizacije 2001.
- ❑ Usmjeravanje na potrebe lokalnih zajednica, urbanih i ruralnih, kao i širih regionalnih zajednica
- ❑ Novi način upravljanja: strateško planiranje, projektni menadžment, mjerenje i odgovornost za rezultate
- ❑ Integrirano lokalno upravljanje – decentralizacija poslova i odgovornosti s države
- ❑ Bolji izvori prihoda i kvalitetnije financijsko upravljanje na lokalnoj razini
- ❑ Izjednačeni krug kvalitetnih javnih usluga koje se pružaju na građanima lako dostupan način (načelo jednakosti i dostupnosti usluga)

Lokalne usluge

- ✓ Dok se velika uloga lokalnih vlasti u pružanju lokalnih javnih i socijalnih službi u Europi gotovo podrazumijeva, u drugim dijelovima svijeta je situacija raznolika
 - ✓ Kritična je u slabo razvijenim zemljama u kojima su lokalne zajednice financijski i u pogledu ljudskog potencijala slabe, a istodobno su potrebe za tim službama iznimno velike (zdravstvo, obrazovanje, briga za djecu i starce, pitka voda i odvodnja, čistoća i odlaganje otpada, opskrba osnovnim namirnicama i lijekovima, zbrinjavanje lešina, itd.)
-

Lokalne usluge

- ✓ Veliki su problemi i u mnogim razvijenijim zemljama, napose u jako velikim gradovima (siromaštvo, glad, isključenost, nepismenost, nesigurnost, kriminal, ljudske žrtve, izoliranost starog stanovništva, zarazne i druge bolesti, zagađenost, itd.)
- ✓ Povremene krizne situacije posebno pokazuju slabosti lokalnih službi (elementarne nepogode, erozija tla, ratovi, prisilne migracije, itd.)
- ✓ Lokalne javne službe su u riziku i u nekim drugim situacijama (npr. radi velikog priljeva turista u pojedine lokalne sredine)
- ✓ Potrebno je stalno a ponekad i brzo ili vremenski ograničeno lokalno djelovanje; sve veće potrebe; sve veća ograničenja (financijska et al.)

Lokalne usluge

- ✓ Lokalne službe mogu pružati same lokalne vlasti putem
 - ✓ svojih vlastitih upravnih tijela (in-house),
 - ✓ poduzeća u svojem vlasništvu (pojedinačnom ili zajedničkom, punom ili djelomičnom vlasništvu više lokalnih jedinica),
 - ✓ javnih ustanova različitih vrsta,
 - ✓ koncesioniranjem,
 - ✓ javno-privatnim partnerstvom na ugovornoj ili organizacijskoj osnovi (zajedničko vlasništvo nad korporacijom ili drugom organizacijom za pružanje službe),
 - ✓ ugovaranjem s privatnim (uključujući međunarodne) kompanijama,
 - ✓ različitim aranžmanima sa subjektima civilnog sektora,
 - ✓ potpunim prepuštanjem tržištu (privatizacija)
-

Lokalne usluge

✓ Skupine službi:

- ✓ A) **public utilities**; javne službe industrijske i komercijalne naravi (services publics industriels et commerciaux), službe nužne za život (daseinsvorsorge): opskrba vodom, kanalizacija i zbrinjavanje otpadnih voda, zbrinjavanje otpada, javni prijevoz, osiguravanje energije (električne i sl.); uglavnom spadaju u SGEI
 - ✓ B) **osobne socijalne i zdravstvene službe**: zdravstvena skrb, briga za djecu, briga za starije i nemoćne osobe, socijalno stanovanje, obrazovanje, itd.; uglavnom spadaju u SSGI (u smislu nove EU klasifikacije)
-

Procesi promjene

- ✓ **Municipalizacija ili decentralizacija** – odustajanje središnje državne vlasti od organizacije i pružanja javnih službi putem svojih institucija i povjeravanje ovlasti za to lokalnim vlastima
- ✓ **Privatizacija** – razni oblici jačanja uloge privatnih profitnih organizacija i poduzetnika u pružanju lokalnih službi (funkcionalna, materijalna ili privatizacija imovine, itd.)
- ✓ **Korporatizacija** – horizontalna organizacijska decentralizacija kroz stvaranje posebnih pravnih osoba, uključujući i poduzeća, privatnog ili javnog prava s upravljačkom neovisnošću; društva s ograničenom odgovornošću, dionička društva, mješovite kompanije
- ✓ **Agencifikacija** – slično kao korporatizacija, primjenom modela principal (lokalna vlast) – agent (osamostaljena organizacija za pružanje lokalne usluge) modela

Procesi promjene

- ✓ **Re-municipalizacija** – ponovni prijelaz pružanja lokalnih službi s privatnih pružatelja na one koji su u vlasništvu lokalnih vlasti
 - ✓ **Nacionalizacija** – s lokalne ili privatne na državnu razinu (vlasništvo itd.)
 - ✓ **Kooperativno pružanje** – različiti oblici zajedničkog pružanja lokalnih službi
 - ✓ **Civilno pružanje** lokalnih službi – civilni sektor, često financiran iz lokalnih proračuna, pa u tom smislu kvazi-javne organizacije (ne samo NGO)
 - ✓ **Samopomoć i neformalno pružanje** – dobrotvorna društva, susjedska i obiteljska solidarnost, drugi oblici spontane pomoći
-

Europska situacija – neki podaci

- ✓ Opskrba vodom (2013.) za 26% stanovništva – privatni pružatelji; preko 50% samo u Francuskoj te Engleskoj i Walesu
- ✓ Pročišćavanje vode 23% privatni pružatelji
- ✓ U zapadnoj Europi gotovo svi imaju pristup vodi iz vodovoda
- ✓ U sjevernoj Europi je za oko 85% stanovnika osigurano pročišćavanje vode i ostale mjere sanitacije, jug: 40-60%
- ✓ NPM koncept ide za jačim udjelom privatnog sektora, ali Europski socijalni model i očekivanja građana za solidarnošću na lokalnoj razini pružaju veliki otpor
- ✓ Nema jasnog dokaza da je privatno pružanje bolje od javnog, kao ni obrnuto: mnogo ovisi o okolnostima pojedine zemlje, regije, pa čak i lokalne jedinice

Karakteristike	Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave		Preneseni djelokrug	Područna upravna tijela	Područne jedinice državne uprave
	Fakultativni	Obligatorni			
Stupanj lokalne autonomije	Izrazito visok	Visok	Nizak	Izrazito nizak	Izrazito nizak
Opća regulacija	Lokalna	Lokalna i državna	Državna	Državna	Državna
Utjecaj	Lokalni	Lokalni i slab centralni	Lokalni i centralni	Centralni i slab lokalni	Centralni
Odgovornost	Građanima	Građanima i vladi	Vladi	Vladi	Vladi
Financiranje	Lokalni proračun	Lokalni proračun	Državni proračun	Državni proračun	Državni proračun
Osoblje	Lokalno	Lokalno	Lokalno	Državno	Državno
Državni nadzor	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Zakonitost (stroža formulacija)	Zakonitost (stroža formulacija)	Zakonitost (stroža form.) i hijerarhijski nadzor

Zaključci

- ❑ Strategija razvoja javne uprave i Akcijski plan predviđaju rokove pripreme decentralizacije do trećeg kvartala 2018.
- ❑ Prostor za unaprjeđenje demokratskih standarda, profesionalizma, odgovornog lokalnog vodstva i kvalitetnih, svima podjednako dostupnih lokalnih usluga je značajan i predstavlja pravi izazov
- ❑ Nemoguće je doći do supstantivnih poboljšanja bez uzimanja u obzir kapaciteta postojećih jedinica, njihovih objektivnih karakteristika, kompetitivne situacije u EU i potrebe izgradnje policentričnog modela razvoja zemlje (4 glavna razvojna centra + nekoliko razvojnih centara drugoga reda + gradovi), uz očuvanje naseljenosti u svim dijelovima
- ❑ Iskreno zalaganje za napredak zemlje, objektivno stanje, znanje / politizacija po načelu vlastite koristi

Hvala na pažnji!

Prof.dr.sc. Ivan Koprić

ivan.kopric@pravo.hr
