

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

LOKALNA DEMOKRACIJA U HRVATSKOJ: TREBAJU LI NAM PROMJENE?



© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavači

Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, <https://www.fes-croatia.org/>
Institut za javnu upravu, <https://iju.hr/>

Za izdavače:

dr. sc. Türkan Karakurt
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednici:

prof. dr. sc. Ivan Koprić
izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Edi Ocvirk

Tisak:

P.W.U. d.o.o., Zagreb
elektroničko izdanje

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 001051093.

ISBN 978-953-7935-11-5

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

LOKALNA DEMOKRACIJA U HRVATSKOJ: TREBAJU LI NAM PROMJENE

Sadržaj

PREDGOVOR	5
Ivan Koprić REVITALIZACIJA LOKALNE DEMOKRACIJE U HRVATSKOJ	7
Robert Blažević APORIJE (LOKALNE) DEMOKRACIJE U HRVATSKOJ	23
Vedran Đulabić KVALITETA LOKALNE DEMOKRACIJE U HRVATSKOJ	37
Predrag Bejaković DECENTRALIZACIJA, UKLJUČENOST GRAĐANA U DONOŠENJE ODLUKA VEZANIH UZ JAVNE FINACIJE: SLUČAJ HRVATSKA	41
Dragan Zelić KAKO OSLOBODITI ZAROBLJENU LOKALNU SAMOUPRAVU	47
Teo Giljević SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU LOKALNA DEMOKRACIJA U HRVATSKOJ: TREBAJU LI NAM PROMJENE	53

Predgovor

Lokalne jedinice tijesno su povezane sa svojim građanima: u njima se odvija najveći dio svakodnevnog života i neposredno utječu na procese i mogućnost razvoja. Učinkovito upravljanje i pružanje javnih usluga ne trpi odgađanja i pogreške, jer takvi propusti imaju dalekosežne posljedice na sve životne, društvene i gospodarske procese. Pravo na sudjelovanje građana u poslovima javne vlasti najneposrednije se ostvaruje upravo na razini lokalnih jedinica, u okviru pravno uređenih demokratskih procesa, načela samouprave, supsidijarnosti, decentralizacije, kako bi građani utjecali i dali svoj doprinos u svojoj lokalnoj zajednici i širem okruženju. Kako suvremena demokracija prolazi kroz turbulentno razdoblje, zbog novijih trendova koji istodobno traže koncentraciju točaka upravljanja radi rješavanja kompleksnih problema, napetosti zbog jačanja položaja izvršne vlasti na svim razinama, zaoštavanje vrijednosnih pozicija, fragmentaciju utjecaja kroz različite oblike participacije, uz istovremen pad povjerenja u formalne institucije, ti se trendovi u manjoj ili većoj mjeri odražavaju na sustav lokalne demokracije, osobito u zemljama koje još grade svoje demokratske institucije.

Povodom 30 godina od usvajanja Europske povelje o lokanoj samoupravi (Vijeće Europe, 1985., stupila na snagu 1988.) i otprilike istovremenog razvoja nove hrvatske lokalne samouprave, nameće se pitanje evaluacije razvoja i perspektive lokalne demokracije u Hrvatskoj. Načelo participacije u lokalnim poslovima nije dobilo svoj puni izričaj, a pojedini instituti participacije neadekvatno su regulirani i (ili) neadekvatno se primjenjuju. Fragmentirana lokalna samouprava s velikim brojem malih lokalnih jedinica koje bi trebale biti neposredno povezane s građanima i omogućiti im utjecaj i sudjelovanje, pokazala se neefikasnom – niti je sposobna rješavati lokalne probleme, niti otvara svoja vrata građanima. Dio problema leži i u političkoj kulturi uvjetovanoj političkim i kulturnim naslijeđem.

Svrha ovog petnaestog po redu foruma jest rasvijetliti trendove i izazove u razvoju lokalne demokracije u Hrvatskoj te moguće pravce reforme. Je li hrvatski model lokalne demokracije i samouprave odgovorio na potrebe razvoja lokalnih zajednica? Potiču li izborni sustav i uređenje referenduma jačanje lokalne demokracije ili je slabe? Jesu li mogućnosti opoziva načelnika kao izvršne vlasti od strane građana shvaćene kao slabljenje demokracije ili njezino jačanje? Koji je položaj predstavničkog tijela kao ultimativnog izraza lokalne samouprave i ima li on realnu moć ili je uistinu ukras samouprave? Koliko se hrvatska lokalna demokracija oslanja na suvremene oblike participativne i deliberativne demokracije? Koje su mogućnosti neposrednog odlučivanja građana o lokalnim poslovima? Koliko efikasima možemo ocijeniti instrumente referenduma i oblike konzultiranja građana, mjesnu samoupravu, participativno budžetiranje, uključivanje građana u donošenje akata i odluka, generalno transparentnost? Mogu li lokalne institucije svojim dizajnom i funkcijom osnažiti povjerenje građana u lokalnu demokraciju? Kako potaknuti uključivanje građana u lokalne demokratske procese? Može li se lokalna demokracija izvući iz ralja nacionalne politike? Imamo li zapravo samo lokalnu politiku ili i lokalnu demokraciju? Možemo li nešto naučiti iz dosadašnjeg razvoja i koje trendove i instrumente nameće razvoj lokalne samouprave u komparativnoj perspektivi?

Na forumu održanom 29. studenoga 2017. svoja su izlaganja predstavili prof. dr. sc. Nenad Zakošek (*Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu*) na temu *Iskustva lokalne demokracije u Hrvatskoj* te prof. dr. sc. Ivan Koprić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Institut za javnu upravu*) pod naslovom *Hrvatska lokalna demokracija u razarajućoj spirali političkog nepovjerenja*. U raspravi su između ostalih sudjelovali prof. dr. sc. Robert Blažević (*Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci*), izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*), dr. sc. Predrag Bejaković (*Institut za javne financije*) te Dragan Zelić (*Gong*).

Urednica

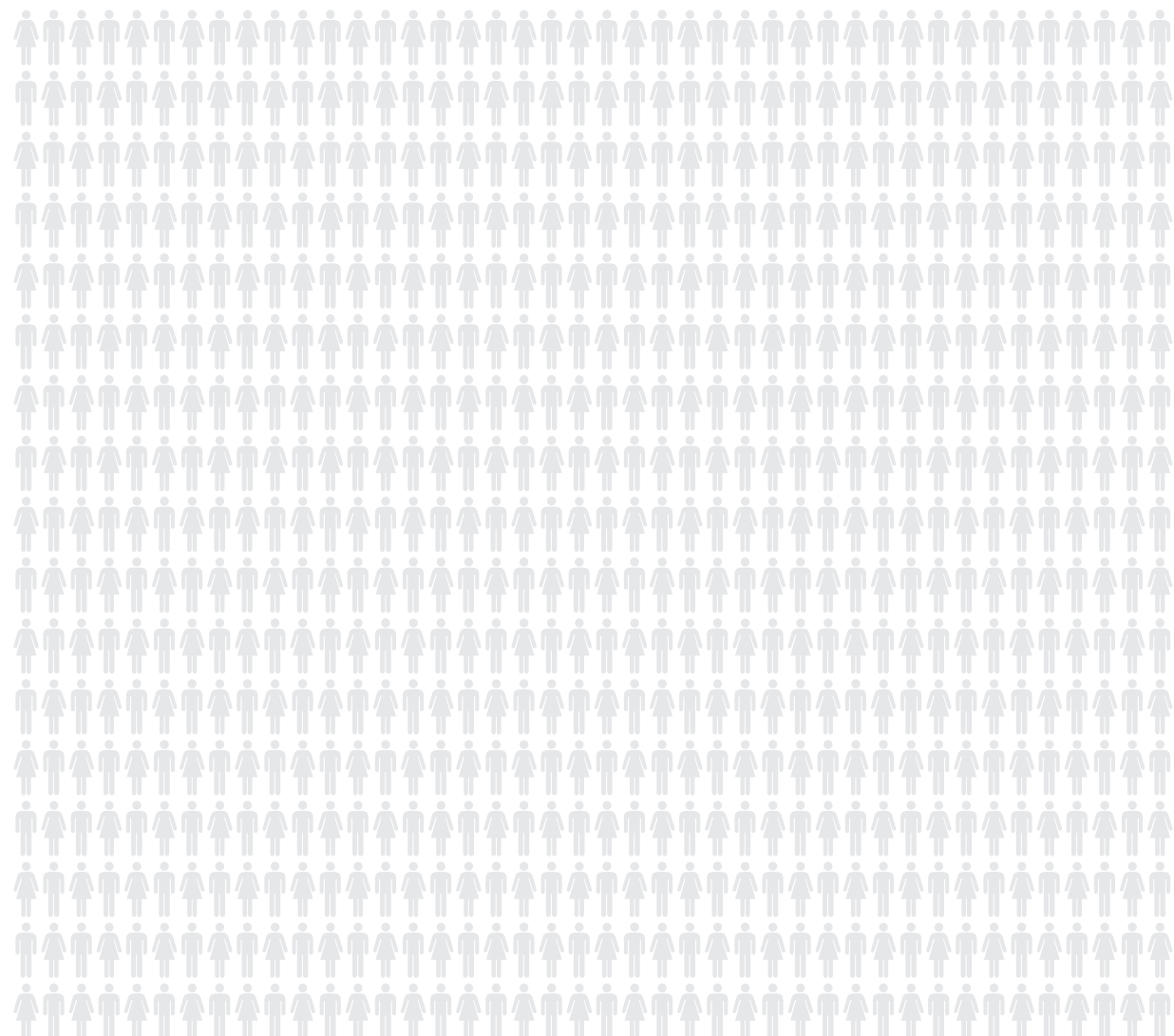
FORUM ZA JAVNU UPRAVU

REVITALIZACIJA LOKALNE DEMOKRACIJE U HRVATSKOJ

prof. dr. sc. Ivan Koprić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Institut za javnu upravu

e-mail: ikopric@pravo.hr



U radu se nakon opisa općeg okvira razvoja lokalne samouprave u Europi raščlanjuju institucije lokalne politike te oblikovanja i implementacije lokalnih javnih politika, analizira stanje lokalne demokracije te daju prijedlozi za njezinu revitalizaciju. Opisuje se uloga lokalne samouprave i osnovne crte njezine strukture i stanja u Hrvatskoj te razmatraju instrumenti demokratskog sudjelovanja i odlučivanja građana na lokanoj razini i iznose podaci o njihovoj praktičnoj primjeni i rezultatima. Određeni modaliteti snažne lokalne samouprave suzbijeni su ili nisu zaživjeli (uloga lokalnih vijeća, decentralizacija, adekvatna organizacija lokalne samouprave), što je dovelo do slabe, razmrvljene lokalne samouprave (uključujući regionalnu i mjesnu razinu), ali bez ispunjavanja njezine pune demokratsko-političke uloge. Usprkos čitavom nizu mogućnosti, formalnih i faktičnih, za demokratsko sudjelovanje i odlučivanje, ključni instituti slabo se koriste (npr. referendum, zborovi građana, savjetovanja s javnošću), odaziv na izbore mobilizira tek oko polovine glasača, i to pod utjecajem nacionalne politike, dok je među temeljnim institucijama stvorena neravnoteža u korist izvršne vlasti u okvirima ograničene decentralizacije. Pri tome se zanemaruju suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave uvjetovani trendovima digitalizacije, ekonomskog razvoja, uslužne uloge lokalne samouprave i sl. Za liječenje takve »dionsaur demokracije« iznosi se niz prijedloga i mjera te ističu ključni izazovi koje treba adresirati u budućnosti.

Ključne riječi: lokalna samouprava, lokalna demokracija, lokalni političko-upravni sustav, lokalna politika, lokalna samouprava u Hrvatskoj

1. Uvod

Lokalna je samouprava rezultat političke decentralizacije država i diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Njezin je nastanak vezan uz razvoj demokratskih institucija u Engleskoj, odakle je institucionalnim širenjem preko Francuske i Belgije došla u središnju Europu, ponajprije u germanske zemlje. S obzirom na to da je u temeljima lokalne samouprave koncepcija diobe vlasti, često se jedinice lokalne samouprave zovu lokalnim vlastima.

Lokalna samouprava nastaje kad država ustavom ili zakonom lokalnim zajednicama građana prizna pravo na autonomno političko odlučivanje u određenom krugu javnih pitanja koja su lokalnog karaktera. Tako je s političkom decentralizacijom države obično povezana i upravna decentralizacija, tj. prenošenje državnih upravnih poslova na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama. Svaka jedinica lokalne samouprave u okviru samoupravnog kruga djelatnosti vodi svoje javne politike, pa se razlikuju lokalne, urbane, regionalne, itd. politike.

No, uz političko-demokratizacijsku i upravnu razvile su se tijekom vremena i druge uloge lokalne samouprave, napose socijalna, ekonomska i ekološka. Ponajprije se na lokalnu samoupravu prenijelo težište pružanja javnih službi, komunalnih, društvenih i sigurnosno-zaštitnih, kao i osiguranja socijalne zaštite i solidarnosti, čime se i država preobrazila u tip lokalne socijalne države. Pod utjecajem neoliberalnih koncepata nakon toga su jačale želje za stavljanjem lokalne samouprave u funkciju ekonomskog rasta i razvoja pa se sve više naglašava njezina uloga u lokalnom, ruralnom, urbanom, regionalnom, itd. razvoju. Na kraju se uviđaju mnogobrojni štetni učinci razvoja te se naglašava uloga lokalne samouprave u zaštiti okoliša i promociji ekoloških vrijednosti.

Premda se tijekom razvoja težište mijenjalo, od upravne i političke uloge, prema socijalnoj, razvojnoj i na kraju prema ekološkoj ulozi, sve su one na neki način prisutne u manje-više svim sustavima lokalne samouprave suvremenih europskih zemalja. No, to se ne događa u jednakim omjerima svugdje, pa se još uvijek vide značajne razlike među modelima lokalne samouprave u Europi. Riječ je o četiri tradicionalna modela, francuskom, njemačkom, švedskom i engleskom koji djeluju na razvoj lokalne samouprave i u drugim europskim i izvaneuropskim zemljama.

U zemljama postsocijalističke tranzicije vide se i neke zajedničke karakteristike lokalne samouprave, ali i razlike zbog različitih razvojnih linija njihove transformacije. Ponajprije je riječ o shvaćanju lokalne samouprave kao važnog faktora demokratizacije, pogotovo u prvoj fazi tranzicije. Tada su sve tranzicijske zemlje ratificirale Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (EPLS) kao najvažniji međunarodnopravni instrument demokratizacije u okviru Vijeća Europe. U drugim dijelovima svijeta također postoje značajne specifičnosti razvoja lokalne samouprave.

Dok je u početnoj fazi postsocijalističke tranzicije došlo do jačanja političko-demokratizacijske uloge lokalne samouprave fenomen nacionalizacije (dekomunalizacije) lokalne politike, tj. stalnog širenja političke borbe nacionalnih političkih stranaka na lokalne razine, dovodi do zanemarivanja specifičnosti lokalnih interesa radi kojih je lokalna samouprava izvorno i nastala. Razdoblja dubokih ekonomskih kriza kao što je bila svjetska ekonomsko-financijska kriza koja je započela 2007. također dovode u pitanje autonomni prostor lokalne politike i jačaju centralizacijske tendencije u sustavima javnog upravljanja.

Osim toga, uranjanje u europski upravni prostor dodatno ograničava prostor samostalnog političkog odlučivanja na lokalnoj razini, budući da svaka lokalna politika htjela-ne htjela treba računati s učincima djelovanja sustava višerazinskog upravljanja (*multi-level governance*). U njemu se sve razine i sve lokalne i regionalne vlasti nalaze u odnosima međuovisnosti, suradnje, kompeticije, utjecaja i nadzora spram nacionalnih vlasti i tijela EU-a. Otvaraju se nove mogućnosti zadovoljenja lokalnih interesa primjerice izgradnjom infrastrukture, rješavanjem socijalnih problema s osloncem na fondove EU-a ili pak ulaskom u najrazličitije lateralne kooperativne prekogranične odnose. No, ujedno se pritom suzuje prostor autonomnog djelovanja lokalnih aktera.

U tom općem okviru razvijala se i hrvatska lokalna samouprava. Njezine temeljne komponente prošle su zaseban, ali međusobno povezan razvojni put. Razvoj teritorijalne organizacije, zatim djelokrug, poslovi i nadležnosti, političko-upravljačke institucije i procesi unutar i između njih, kao i odnos sa središnjom državom i njezinim institucijama doveli su do određenih ishoda koji su podložni ne samo znanstvenoj kritičkoj analizi nego i praćenju od Vijeća Europe te rangiranju od određenih međunarodnih aktera. Zbirna ocjena može se svesti na tvrdnje o rastućoj spirali političkog nepovjerenja, pretjeranoj stranačkoj praksi uhljeblijanja i slično. Nužna je revitalizacija lokalne demokracije.

U ovom se radu nakon opisa općeg okvira razvoja lokalne samouprave u Europi raščlanjuju institucije lokalne politike te oblikovanja i implementacije lokalnih javnih politika, analizira stanje lokalne demokracije te daju prijedlozi za njezinu revitalizaciju.

2. Lokalni političko-upravni sustav i lokalna politika

Lokalni političko-upravni sustav sastoji se od političkih institucija, napose predstavničkog tijela građana, te od izvršnih tijela i upravnih organa. U horizontalnom smislu on obuhvaća čitav spektar interesnih aktivnosti od izražavanja, agregiranja i selekcije političkih interesa lokalnog stanovništva do njihova izvršavanja putem lokalnih upravnih organizacija. U vertikalnom smislu lokalni se političko-upravni sustav uklapa u širi teritorijalni upravni sustav zemlje, posredujući između lokalne zajednice i središnje države.

U skupini političkih institucija po značenju se izdvaja predstavništvo građana, budući da je suvremena demokracija predstavničkog tipa: građani biraju predstavnike, članove lokalnih predstavničkih tijela, vijeća ili skupština, koji tijekom mandata koji su dobili od građana predstavljaju njihove interese u tom tijelu. EPLS stavlja naglasak na predstavničko tijelo kao glavno tijelo lokalnog političkog odlučivanja, ne zanemarujući ni mogućnost da svaka zemlja omogući različite oblike izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj politici (čl. 3. st. 2.). Zato se i izbori za članove predstavničkih tijela još uvijek smatraju ključnima za procjenu lokalne političke situacije.

U novije se vrijeme sve više razmatraju mogućnosti dodatne demokratizacije lokalnih političkih sustava. Kriza političkog legitimiteta pokušava se razriješiti jačanjem izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj politici. Utjecaj građana na lokalne političke odluke važan je za razvoj demokratičnosti suvremenih političko-upravnih sustava za koje se tvrdi da su postali rigidni, previše partijski politizirani, skloni ceremonijalizaciji i formalizaciji, zbog čega se smanjuje razina njihova političkog legitimiteta, ali i uspješnosti u rješavanju problema lokalne zajednice. Ponekad se, osobito u zemljama nerazvijene lokalne demokracije i opterećenih niskom razinom političkog legitimiteta, spontano i privremeno pojave forme abruptnog sudjelovanja građana u lokalnoj politici, kao što je bilo s plenumima u Bosni i Hercegovini 2014. godine.

Zbog svega navedenog nastoji se usavršiti mehanizam političkog predstavništva na lokalnoj razini, uvodi se izravni izbor lokalnih izvršnih dužnosnika s mogućnošću njihova opoziva od strane građana, otvaraju različiti novi kanali političkog utjecaja i sudjelovanja građana, osigurava pristup građana i medija svim lokalnim informacijama, itd. (Ravlić, 2011; Koprić i Manojlović, 2013; Koprić i Vukojić Tomić, 2013; Kersting, 2015; Vetter et al., 2016).

Građani mogu utjecati na lokalno upravljanje putem različitih institucija neposredne demokracije i sudjelovanja (participacije) u lokalnom upravljanju. Rijetke su zemlje s težištem na neposrednoj demokraciji, pri čemu se kao glavni primjer izdvaja Švicarska (Ladner, 2011). No, isto tako, ne postoji praktično nijedna zemlja koja ne omogućava i u kojoj se ne koriste bar neki oblici participacije građana. EPLS posebno ističe skupštine građana i referendum, ali otvara mogućnost i za druge oblike izravnog sudjelovanja građana u lokalnoj demokraciji. Svi ti oblici može se razdijeliti u dvije temeljne skupine: oblici neposredne demokracije i oblici sudjelovanja (participacije) građana.

Oblici neposredne demokracije ili neposrednog odlučivanja skupštine su svih građana lokalne jedinice, lokalni referendumi, opoziv izabranih dužnosnika, građanske inicijative te zborovi građana. Građani mogu sudjelovati u procesima lokalnog odlučivanja još i pu-

tem teritorijalno decentraliziranih tijela (najčešće mjesnih ili susjedskih odbora), temeljem kooptiranja (imenovanja) u odbore i druga lokalna tijela, putem formaliziranih i *ad hoc* postupaka sudjelovanja građana u pripremi lokalnih odluka i propisa (javne rasprave, ankete, savjetovanje, davanje mišljenja) te kroz organizacije civilnog društva. Danas se uvode i razni moderni oblici kao što su građanski forumi, fokus-grupe, oblici rasprave na internet-skim platformama i društvenim mrežama, itd. (Koprić et al., 2017a). Posebno se nastoje iskoristiti sve mogućnosti suvremene digitalne tehnologije radi privlačenja što većeg broja građana u lokalne političke procese i radi korištenja novim mogućnostima participacije koje ta tehnologija nudi (Kukovič i Brezovšek, 2015.).

Jačanju demokratičnosti suvremenih lokalnih političkih sustava doprinose i neke institucije vezane uz lokalna predstavnička i druga tijela. Među njima su liste i kandidati koje za izbor u predstavnička i izvršna tijela predlažu grupe građana, a često se nazivaju nezavisnim listama i kandidatima, osiguranje zastupljenosti manjina u lokalnom političkom životu putem kvota, način oblikovanja lokalnog izbornog sustava i provedbe lokalnih izbora (preferencijalni glasovi, elektroničko glasanje), osiguravanje i digitalizacija sudjelovanja građana u oblikovanju lokalnih odluka i propisa koje donose predstavnička tijela, i drugi.

Radi snaženja utjecaja i sudjelovanja građana u lokalnoj politici Vijeće Europe je 2009. usvojilo Dodatni protokol uz Povelju o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima. Protokol specificira načine i mjere koje države članice trebaju poduzeti da bi omogućile ostvarivanje neposredne demokracije: države članice moraju poduzeti sve mjere nužne za poticanje i olakšavanje sudjelovanja građana u lokalnim poslovima, i to ponajprije kroz a) uvođenje procedura konzultiranja građana, omogućavanje lokalnih referenduma i donošenje inicijativa, a u velikim lokalnim jedinicama i donošenja mjera za osiguranje uključivanja građana na razini koja im je još bliža, b) osiguranje prava na pristup svim službenim dokumentima lokalne jedinice, c) poduzimanje potrebnih mjera za osiguranje ispunjavanja i uvažavanja potreba i onih kategorija osoba koje otežano mogu sudjelovati u lokalnom odlučivanju, d) uređenje postupaka odgovora na predstave i pritužbe građana. Protokol također potiče upotrebu novih tehnologija kao sredstva za bolje ostvarivanje i olakšavanje sudjelovanja građana.

Izvršna tijela imaju važnu ulogu u pripremanju lokalnih političkih odluka, vođenju lokalnih javnih politika, izvršavanju odluka predstavničkog tijela, usmjeravanju, koordinaciji i nadzoru rada upravnih organa, brizi za prihode i rashode i sveukupnu imovinu lokalne jedinice, razvoju lokalne ekonomije i javnih službi, zastupanju lokalnih interesa prema centralnim državnim tijelima, integraciji lokalne zajednice, itd. (Ivanišević, 2008: 10-13). U njima se nalazi stvarno političko vodstvo lokalnih jedinica.

Budući da je stvarna politička moć u suvremenim lokalnim političkim sustavima uglavnom na izvršnim tijelima, pitanja njihova izbora, položaja i ovlasti imaju središnje mjesto u nastojanjima da se reformira lokalno upravljanje. Lokalna izvršna tijela u čvorištu su između lokalnog predstavničkog tijela i lokalne administracije, ali i između središnje državne vlasti i zajednice lokalnih građana obilježene zajedničkim interesima, tradicijama, kulturom itd. (šire u: Ivanišević, 2008: 10-13): »ta istodobna ovisnost lokalnog sistema o središnjim dijelovima teritorijalne uprave i lokalnoj sredini u kojoj djeluje, daje poseban značaj procesima lokalnog upravljanja« (Pusić, 1998: 41). Ona u odnosu na predstavničko tijelo generiraju, iniciraju i predlažu lokalne javne politike i donošenje odluka bitnih za lokalnu zajednicu (prema predstavničkom tijelu), dok lokalnu upravu i lokalne javne službe usmjeravaju i nadziru tijekom pružanja javnih usluga.

Izvršne zadaće mogu biti povjerene jednom pojedinačnom nositelju ili većem broju njih, jednom kolegijalnom tijelu, ili većem broju njih ili se za obavljanje izvršnih poslova može formirati neka drugačija strukturna kombinacija. Sve u svemu, moguće je identificirati 11 strukturnih varijanti izvršnog sloja lokalne samouprave (tako Ivanišević, 1987; 2008). Nakon relativno dugog perioda u kojem su u različitim dijelovima Europe prevladavali određeni tradicionalni izvršni aranžmani, u posljednjih dvadesetak godina u nekim se dijelovima Europe proširila jedna od tih varijanti, prije iznimno rijetka – pojedinačni izvršni funkcionar koji sam obavlja izvršnu funkciju, a biraju ga izravno građani (neposredno birani načelnik, sustav nalik predsjedničkom modelu na središnjoj državnoj vlasti). Uz neposredni se izbor obično uvodi i mogućnost opoziva tako izabranog lokalnog načelnika od strane građana.

U doba ekonomske, socijalne, moralne i druge krize prioritet dobivaju pitanja efikasnosti, učinkovitosti i smanjenja javnih troškova, ali i pitanja demokratskog deficita koji traži novo, što šire uključivanje građana u kreiranje lokalnih javnih politika i programa. Zahtjevi za povećanom efikasnošću i jačom ulogom građana u političkim procesima glavni su izazovi današnjih demokracija, uključujući i lokalne političke sustave (Vetter i Kersting, 2003.). Ta se dva izazova preklapaju kroz problem demokratskog legitimiteta i efikasnosti lokalnog vodstva, pa je njegova reforma u žarištu suvremenih institucionalnih reformi lokalne samouprave (Berg i Rao, 2005: 2). Stoga ne čudi uzlazni trend u prihvaćanju modela neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika, ali i jačanja položaja takvog čelnika kao izabranog predstavnika građana. Izravni izbor načelnika otvara novi kanal utjecaja građana na donošenje lokalnih odluka, ali pored toga neposredno izabrani lokalni čelnici mogu poboljšati i lokalni menadžment, odnosno pridonijeti efikasnosti lokalne vlasti.

Na kraju valja spomenuti upravne organizacije na lokalnoj razini, s profesionalnim službenicima, koje mogu biti regulativne, koordinativne i servisne (Ivanišević, 1987: 62-64; Koprić et al., 2014.). I one su važne za demokratizaciju lokalne politike u barem tri aspekta. U njihovim upravljačkim i drugim tijelima (upravna vijeća, skupštine, nadzorni odbori, savjeti potrošača i sl.). One troše javni novac i pružaju javne usluge na lokalnoj razini, pa je njihova transparentnost uz omogućavanje pristupa informacijama važna za efektivno sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju. U općem nadzoru nad njima i donošenju strateških odluka o načinu pružanja lokalnih komunalnih, društvenih i drugih usluga sudjeluju ne samo lokalna politička tijela nego i građani.

3. Stanje lokalne demokracije u Hrvatskoj

Stanje lokalne demokracije u Hrvatskoj teško bi se moglo nazvati zadovoljavajućim. Izlaznost birača na lokalne izbore je ispod 50% bez naznake oporavka. Dok je izlaznost 1993. bila 66%, a 1997. čak 71%, poslije je opadala, pa je 2001. bila 47%, 2005. najniža, svega 41%, a od 2009. manje-više oko 47% u prvom krugu (u kojem se biraju i članovi lokalnih predstavničkih tijela), a oko 39% u drugom krugu (samo pretežni broj načelnika i župana koji nisu izabrani u prvom krugu). Nakon što je 2005. zabilježena najniža izlaznost, rješenje se pokušalo naći u uvođenju neposrednog izbora načelnika. Ta je inovacija vratila izlaznost na onu iz 2001., ali nikad ni blizu makar izlaznosti iz 1990-ih. Izlaznost na izbore za vijeća mjesnih odbora je do 10%.

U europskim razmjerima takva je izlaznost na lokalne izbore među najslabijima – u razdoblju između 2004. i 2008. zemlje sa slabijom izlaznošću od Hrvatske bile su tek Portugal i Litva, koje su bile ispod 40%, a nešto više od 40% bila je izlaznost u Ujedinjenom Kraljevstvu. Između 45 i 50% imale su Rumunjska, Bugarska, Slovačka, Estonija i Poljska. Izlaznost između 50 i 60% imale su Nizozemska, Slovenija, Irska, Njemačka, Mađarska i Latvija, a između 60 i 70% Danska, Francuska, Češka, Finska i Norveška. Između 70 i 80% izlaznosti bilježile su Švedska, Island, Španjolska, Austrija i Grčka, dok je Belgija imala izlaznost od gotovo 90% (Kleven, 2016.).

Sudjelovanje i uspješnost nezavisnih aktera u lokalnim izborima je osrednja u usporedbi s drugim zemljama. Oni u čitavom razdoblju od 2005. do 2013. uz oko 20% dobivenih glasova osvajaju oko 10% mjesta u predstavničkim tijelima te oko 9% izvršnih pozicija (Koprić, 2011.; Koprić i Klarić, 2015.). Do povećanog uspjeha nezavisnih aktera na lokalnim izborima 2017. došlo je zbog njihova grupiranja i povezivanja u platformu čija je jezgra politička stranka Most. Tada je njihova uspješnost na izborima za izvršne čelnike povećana na 15,8%, kada je 91 čelnik od ukupno 576 izabраниh bio kandidiran od grupa birača.

Referendum je slabo korišten instrument, što i ne čudi s obzirom na relativno strogo određene uvjete za pravovaljano odlučivanje. U razdoblju 1993-2001. održana su dva lokalna referenduma (Kaštela, Viškovo), ali bez pravovaljane odluke. U razdoblju 2001-2013. za-bilježeni su referendumi u Ivanić-Gradu i Štrigovi (uspješan), kao i dva opoziva (pogrešno tada zvana referendumima za razrješenje načelnika, oba su završila neuspjehom) u Pučišćima i Pribislavcu. U razdoblju 2013-2017. održani su lokalni referendumi u Dubrovniku, Goričanu (uspješan), Lokve, Fužine, Ploče (uspješan), Labin (s još četiri okolne općine) i Novalja. Samo su tri referenduma bila uspješna, dok su ostali završili neuspjehom, iz različitih razloga (detaljnije Milošević, 2017.).

Ostali oblici demokratizacije kao što su mjesni zborovi građana, referendum, građanska inicijativa i slični nisu posebno uspješni. Istraživanje je pokazalo da su se mjesni zborovi u razdoblju od desetak godina nakon uspostave novog sustava 1993. održavali u svega 80 lokalnih jedinica (od 349 koje su odgovorile na upitnik), pri čemu su održana 284 takva zbora. Još je slabije korištenje građanskom inicijativom – lokalne su jedinice izvijestile o svega 11 inicijativa u istom razdoblju (Koprić i Klarić, 2015.).

Stvorene su određene pretpostavke za demokratizaciju osnivanjem gotovo 3.900 mjesnih odbora i drugih oblika mjesne samouprave, 277 vijeća, 11 koordinacijskih vijeća i 155 predstavnika nacionalnih manjina (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013.; Koprić i Manojlović, 2013.). Dok je 2010. funkcionirao 151 savjet mladih, 2017. broj aktivnih savjeta mladih pao je na svega 86. Participativno budžetiranje rijetko je gdje moguće, te se odvija u samo nekoliko gradova (Rijeka, Pazin, Karlovac, Mali Lošinj, Pula; v. Čepo i Ravlić, 2018.).

Sudjelovanje građana u oblikovanju propisa i odluka na lokalnoj razini sve je češće moguće, ali se relativno slabo koristi. Tako je u 2015. savjetovanje sa zainteresiranom javnošću bilo provedeno u 604 slučaja, a već godinu dana poslije u 1.198 slučajeva, pri čemu se lokalne jedinice uglavnom koriste svojim internetskim stranicama. No, interes građana i drugih lokalnih aktera za sudjelovanjem je minimalan (Koprić, 2020.; Đurman, 2019.).

Postoje i brojne mreže u kojima sudjeluju predstavnici različitih lokalnih i državnih tijela i institucija, privatnog i civilnog sektora, stručnjaka, a ponekad i građana, putem kojih se utječe na javne politike na lokalnoj razini, poput turističkih zajednica, vijeća za prevenciju kriminala, vatrogasnih zajednica, lokalnih akcijskih grupa i ribarskih akcijskih grupa, te

drugih sličnih mreža. Građani se uključuju u različita stalna ili *ad hoc* tijela pri lokalnim predstavničkim tijelima odnosno uz župane i načelnike. Tako se javljaju različita savjetodavna vijeća, razvojne stručne skupine, dječja gradska vijeća i slične inovativne institucije (usp. Koprić et al., 2017.).

Civilno se društvo u Hrvatskoj sastoji od oko 52.000 udruga, 267 zaklada i fondacija, 660 sindikata te više desetaka gospodarskih, obrtničkih i drugih komora i udruga poslodavaca, vjerskih zajednica, neformalnih građanskih inicijativa i drugih oblika aktivnog sudjelovanja građana. Novija istraživanja pokazuju da se civilno društvo razvija, zadobiva čvršću podršku i postaje sve važniji društveni akter (Bežovan i Matančević, 2017.: 143).

Za ostvarenje demokratizacijskih potencijala važni su i lokalni mediji, odnosno mediji s koncesijom koja pokriva lokalno ili neko šire područje unutar Republike Hrvatske, bez obzira na tip vlasništva (privatno, javno, lokalno, mješovito). Dok je broj televizijskih kanala koji pokrivaju regionalno ili lokalno područje relativno malen, nešto je više radijskih postaja koje se smatraju lokalnima, a uvedeni su u registre Agencije za elektroničke medije. Uspriko demokratizacijskom potencijalu, istraživanja pokazuju da su upravo lokalni mediji još uvijek snažno politizirani (Popović, 2014.).

Mjesna samouprava poseban je tip samouprave spomenut u Ustavu Republike Hrvatske i u osnovnim crtama reguliran Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS). Oblici mjesne samouprave prema hrvatskom ZLPRS-u mjesni su odbori, a u gradovima, kao mogućnost, gradske četvrti i gradski kotari. Zamijenili su prijašnje mjesne zajednice, njih 3.950. Oni imaju vlastita tijela: vijeće mjesnog odbora koje se bira na neposrednim izborima, razmjernim izbornim sustavom, te predsjednika vijeća mjesnog odbora kojeg bira vijeće među svojim članovima. Do 2012. na izbor članova vijeća mjesnog odbora primjenjivala su se pravila koja su vrijedila za izbor članova lokalnih predstavničkih tijela, no od 2012. uređenje postupka izbora članova vijeća mjesnih odbora prepušta se predstavničkim tijelima lokalnih jedinica.

Mjesni odbori osnivaju se statutom lokalne jedinice za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu. Od 2001. imaju pravnu osobnost, ali se sva pitanja od značenja za njihov rad (djelokrug, način rada, financiranje) uređuju statutom lokalne jedinice. Osim općenitih ovlasti da se brinu o poslovima koji su građanima najbliži u najmanjim zajednicama, može im se povjeriti obavljanje nekih poslova iz samoupravnog djelokruga grada ili općine. Takvo uređenje uzrokuje veliku raznolikost između lokalnih jedinica.

Zanimljivo je da sadašnji mjesni odbori i njima slični oblici mjesne samouprave (ukupno oko 3.900 njih) u neku ruku slijede teritorijalni opseg i slabu ulogu mjesnih narodnih odbora kojih je u Hrvatskoj neposredno poslije II. svjetskog rata bilo 4.399 odnosno mjesnih odbora kojih je 1960. bilo 3.224. (cf. Koprić, 2018: 187-188).

U Gradu Zagrebu osnovano je 17 gradskih četvrti (s prosječno 46.500 stanovnika) i 218 mjesnih odbora (s prosječno 3.640 stanovnika), čije se ovlasti i financije uređuju statutom Grada Zagreba. Četvrti su počele funkcionirati tek od 2001., a mjesni odbori od 2009. Četvrti imaju određenu ulogu u obavljanju malih komunalnih akcija, a mjesni odbori samo su oblik participacije građana.

Hrvatska nije ratificirala Dodatni protokol uz Europsku povelju o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima. Moderni oblici, poput e-savjetovanja, e-referenduma, participativnog

budžetiranja i drugi rijetko se, eksperimentalno upotrebljavaju, ovisno o volji lokalnih vlasti, bez sustavne regulacije.

Hrvatska pravna regulacija tako i dalje zastupa tradicionalne oblike sudjelovanja i odlučivanja građana, od referenduma do mjesne samouprave, premda sve analize pokazuju da takva *dinosaur-demokracija* primjerenija prijašnjim razdobljima više ne zadovoljava potrebe i očekivanja građana u digitalno doba.

Dodatno, evaluacija rezultata pokazuje dosta problema s institutom neposrednog izbora načelnika, što izvještavaju čak i sami načelnici u znanstvenom istraživanju (Koprić i Škarića, 2017.). U početku se uvođenje neposrednog izbora načelnika tretiralo kao svojevrsna panaceja, univerzalni lijek za sve bolesti prilično nezdravog političko-upravnog sustava (šire Koprić, 2009.). Umjesto demokratizacije i inzistiranja na što kvalitetnijoj participaciji građana u svim fazama pripreme, oblikovanja, praćenja i evaluacije lokalnih politika pod utjecajem te promjene jačaju autoritarne tendencije. Posebno nakon usvajanja novele Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (poznatoj kao *Lex šerif*) potkraj 2017. dolazi do sasvim otvorenog podupiranja autoritarnih političkih tendencija kroz instituciju izravno biranih izvršnih dužnosnika te do zabacivanja uloge lokalnih vijeća i županijskih skupština (Koprić, 2018a).

Zbog svega navedenog ne čudi podatak da je prema Eurofoundom izvještaju iz 2017. svega 66% građana zadovoljno svojim područjem kao mjestom za život, smještajući Hrvatsku na posljednje mjesto među članicama EU-a. Još manje, 58%, ispitanika osjeća se blisko s ljudima na području na kojem žive, što je za čak 21% manje nego 2011. Sve to govori o razmrmljenim i nepostojećim lokalnim zajednicama. Uz to postotak građana koji se tuže na poteškoće u pristupu lokalnim uslugama među najvećima je u EU-u (Eurofound, 2017.).

Iz svega proizlaze katastrofalni zbirni pokazatelji povjerenja građana u lokalnu samoupravu: samo 23% građana vjeruje lokalnoj i županijskoj samoupravi, dok im čak 74% ne vjeruje. Čak 67% građana pružanje javnih usluga ocjenjuje nezadovoljavajućim, za što je dobrim dijelom odgovorna županijska i lokalna samouprava (Eurobarometer, 2018.).

4. Razvoj lokalne demokracije u Hrvatskoj – potrebe, pretpostavke i prijedlozi

Digitalna transformacija društva traži nove institucije, kanale i modalitete sudjelovanja građana, kao i izgradnju kulture sudjelovanja te edukaciju o potrebi građanskog sudjelovanja u lokalnoj politici. Budući da se promijenio način zajedničkog života i interakcije u digitalnom okruženju, trebaju se mijenjati i pravna regulacija i sudioničke institucije.

Međunarodni standardi sudjelovanja također se razvijaju, ali ih pravna regulacija u Hrvatskoj ne prihvaća. Prepuštanje inovativnih praksi participacije samim lokalnim jedinicama, u situaciji kad ogromna većina njih nema dovoljnog kapaciteta za obavljanje sasvim prosječnih funkcija na tradicionalni način, ima za posljedicu spor, a ponekad i retrogradan

razvoj. Zakonodavčeva je odgovornost pretočiti međunarodne standarde u hrvatski pravni sustav i na taj im način osigurati početnu razinu prihvaćanja u većini lokalnih jedinica.

Dosadašnja iskustva s funkcioniranjem otprije reguliranih sudioničkih institucija pokazuju da nije dovoljno imati bazičnu pravnu regulaciju. Primjeri lokalnih savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u pojedinim gradovima na kojima ne sudjeluje baš ni jedan građanin pokazuju da je pravna regulacija, pa i lokalna politička odluka da se građane pita za mišljenje nedovoljna za stvarno pokretanje te institucije. Potrebno je ispuniti i druge pretpostavke da bi se kroz novouspostavljena institucionalna korita počela kretati masovnija participativna praksa.

Među zaprekama na strani građana su: (a) nepovjerenje, stečeno dugogodišnjim odbijanjem lokalnih vlasti da konzultiraju građane i – još više – da uvažava njihova očekivanja, interese, stavove i prijedloge, (b) nedovoljno poznavanje lokalne samouprave u cjelini, a napose političkih institucija na lokalnoj razini, te (c) izostanak interesa zbog uvjerenja o beznačajnosti lokalne samouprave.

Takvom stavu građana značajno su pridonijele objektivne karakteristike sustava lokalne samouprave kakav je stvoren početkom 1990-ih. Ponajprije, tu je izrazita centralizacija, pri čemu se omjer ovlasti, financijskih sredstava i ljudi zaposlenih u lokalnoj samoupravi i na razini središnje države kreće oko 13 naprema 87. Dodatno, monocentričnost (sve se koncentrira u Zagrebu), preklapanja ovlasti te stalna težnja središnje vlasti i uprave za dominacijom nad lokalnom samoupravom pridonose neuravnoteženosti i pretjeranoj centralizaciji sustava.

Decentralizacije u smislu proširenja lokalnog djelokruga o kojem bi građani mogli sudjelovati nema, nego se dapače stalno širi penetracija središnje državne uprave, državnih agencija i institucija u lokalno upravljanje. Tako su samo ministarstva u razdoblju 2015-2018. povećala broj svojih ispostava na lokalnoj razini 14,5%, sa 1.279 na 1.464. Time je integrirano lokalno upravljanje onemogućeno, pa i izravno birani načelnici imaju sve skućeniji prostor djelovanja.

Postoji dugotrajni disbalans u pružanju javnih usluga putem lokalne samouprave u geografskom smislu, na što uporno upozoravaju i međunarodne organizacije, napose Svjetska banka (2016.) te Vijeće Europe (2016.). U situaciji kad građani malog broja najrazvijenijih jedinica uživaju širi krug i kvalitetnije usluge, a građani velikog broja slabije razvijenih jedinica ograničeni krug nekvalitetnih lokalnih usluga, raste cinizam i nepovjerenje građana.

Kad je rješenje za nisku razinu etičkih standarda kod lokalnih političara, uključujući vijećnike, nađeno 2009. u izravnom izboru načelnika, otvorena je Pandorina kutija autoritarizma, koji je i inače stalna karakteristika hrvatske političke i društvene kulture. Već prilikom naredne novele zakona o lokalnoj samoupravi ojačane su ovlasti načelnika i župana. One su još dodatno proširene, a pozicija praktično nesmjernjivih lokalnih izvršnih čelnika zacementirana je 2017.

Nakon što su na taj način stvorene pretpostavke za punu političku dominaciju izvršnih čelnika nad vijećima i skupštinama teško je očekivati da će građani biti ozbiljnije zainteresirani za nekakvo formalno sudjelovanje u oblikovanju lokalnih propisa i odluka koje donose lokalna predstavnička tijela. Stvarnih mogućnosti utjecaja čak i za vrlo zainteresirane skupine građana praktično nema te je protest građanskih inicijativa oko *ad hoc* pitanja koja do krajnje mjere narušavaju osjećaj građana za lokalnu zajednicu, uz eventualnu podršku medija, postao gotovo jedini modus utjecaja.

Korištenje sredstvima iz fondova EU-a otvorivši nove mogućnosti financiranja, stvorilo je i nove probleme za lokalnu samoupravu i lokalnu demokraciju. Slaba priprema za njihovo korištenje te slabi lokalni kapaciteti doveli su do potrebe da se za pripremu projektnih prijedloga angažiraju vanjski konzultanti. Oni te prijedloge prilagođavaju mogućnostima za pozitivnu odluku, a ne realnim lokalnim okolnostima, potrebama i interesima. Tako se odlučivanje o lokalnim projektima iz političkog procesa u kojem bi mogli sudjelovati i građani seli u menadžerski proces koji kontroliraju načelnici i župani, u boljim slučajevima uz određeni utjecaj lokalnih službenika koji osiguravaju podatke i druge tehničke podloge za projektne prijedloge.

Koja su rješenja za ovakvu situaciju? Postoje određene mogućnosti poboljšanja koje bi valjalo uzeti u obzir. Nakon toga treba pripremiti pakete mjera i dinamiku njihova uvođenja. Ključni elementi mogu se grupirati u dvije skupine. U prvoj su svi oni kojima se osigurava da lokalni politički procesi opet postanu smisleni, od funkcionalne i financijske decentralizacije preko teritorijalne reorganizacije do smanjenja teritorijalne penetracije središnje vlasti i uprave u lokalno javno upravljanje.

Decentralizacija odlučivanja, financiranja i upravljanja javnim poslovima opća je pretpostavka demokratizacije sukladno standardima dobrog europskog javnog upravljanja. Decentralizacijom jača politička kontrola i kontrola javnosti nad pružanjem javnih usluga. Decentralizacija predstavlja i preduvjet za šire uključivanje građana u kreiranje i pružanje javnih usluga (utvrđivanje palete javnih usluga, koprodukcija, upravljanje kvalitetom, i sl.).

Lokalni politički sustav treba osiguravati kvalitetno i modernim tehnologijama podržano sudjelovanje građana i drugih lokalnih aktera u definiranju lokalnih javnih problema i politika te načina njihova rješavanja. Treba osnažiti lokalno civilno društvo koje onda, nadalje, služi kao inkubator intenzivnijeg neposrednog sudjelovanja i odlučivanja građana o lokalnom poslovanju. Lokalni politički sustav treba osigurati e-participaciju i izravnu interakciju s građanima. Građani trebaju biti aktivno uključeni u kreiranje, pružanje i upravljanje kvalitetom javnih usluga (koprodukcija).

U drugu skupinu pripadaju mjere za poboljšanje lokalnog političko-upravnog sustava i revitalizaciju lokalne demokracije. Među njima su osobito:

- elektroničko glasanje na lokalnim izborima i digitalizacija procesa participacije na lokalnoj razini,
- uvođenje preferencijalnih glasova na izborima za lokalna predstavnička tijela,
- zakonskim izmjenama valja razriješiti institucionalni disbalans koji sada postoji u lokalnom političkom sustavu zasnovanom na direktnom izboru načelnika i njihovoj institucionalnoj supremaciji nad građanima i nad lokalnim predstavničkim tijelima kako bi se uspostavio stalni demokratski nadzor izvršnih tijela od strane građana i predstavničkih tijela,
- treba ojačati obavezu polaganja računa lokalnih izvršnih čelnika predstavničkim tijelima i građanima neposredno izvještavanjem o učinjenom, upravljanju lokalnim službama i svakodnevnom raspolaganju financijama lokalnih jedinica te uvesti efikasni mehanizam njihova smjenjivanja u slučaju da tu obavezu ne poštuju,
- uvesti e-inicijativu građana, uz snižavanje uvjeta s 10% na 5% građana lokalne jedinice, uz obavezu da se o njoj provede rasprava i postupak odlučivanja u lokalnom predstavničkom tijelu,

- sniziti sadašnje prestroge uvjete za mogućnost pokretanja lokalnog referenduma i za njegovu pravovaljanost, uz mogućnost provedbe e-referenduma,
- osigurati mogućnost opoziva neposredno izabranih čelnika, snižavanjem uvjeta koji se traži za opoziv, jer su sada uvjeti za opoziv stroži od uvjeta za njihov izbor,
- osigurati mogućnosti sudjelovanja u utvrđivanju javnih problema, tj. onih pitanja i problema za koje će se kroz predviđene institucionalne mehanizme onda tražiti i donijeti odluke i rješenja (*participative agenda setting*),
- ojačati i educirati građane i druge lokalne aktere za e-sudjelovanje u oblikovanju lokalnih odluka i propisa,
- uvesti obvezu pravodobnog informiranja građana o svim odlukama lokalnih izvršnih čelnika i predstavničkih tijela, uz sudjelovanje relevantnih i stručnih predstavnika lokalnih tijela u obrazlaganju tih odluka,
- valja standardizirati i unaprijediti sadržaj internetskih stranica, koje moraju dati uvid u sve faze donošenja lokalnih odluka,
- treba obvezati lokalna predstavnička tijela da u rad svojih odbora imenuju stručnjake i predstavnike lokalne javnosti kao vanjske članove,
- osigurati dovoljne potpore lokalnim medijima kako bi mogli objektivno informirati lokalnu javnost i služiti kao kanali formiranja kritičkog lokalnog javnog mnijenja,
- osigurati sudjelovanje građana putem novih institucija kao što su građanski forumi, internetski odnosno *facebook* forumi,
- ratificirati Dodatni protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima,
- uvesti obvezu provedbe postupka participativne pripreme lokalnih proračuna uz zajamčeni minimum o kojem mogu odlučiti sami građani,
- potrebno je provesti osnaživanje, informiranje i edukaciju građana za primjenu modernih oblika i kanala sudjelovanja u odlučivanju i upravljanju na lokalnoj razini,
- detaljnije regulirati mjesnu samoupravu koja bi služila kao mreža stalnih foruma građana uz prijelaz od stranačkih vijeća na građanska vijeća mjesnih odbora, itd.

Tek zajednička i usuglašena provedba općih mjera decentralizacije, teritorijalne reorganizacije i redefiniranja centralno-lokalnih odnosa te mjera demokratizacije lokalnog političko-upravnog sustava može dovesti do realnih promjena. U suprotnom, ostaje se u granicama modela koji postupno sve više gubi legitimitet, uz rastuće nezadovoljstvo i nepovjerenje građana.

Naivne ideje ognjištarske, seoske, ruralne idile uz jastrebovsku, nemilosrdnu patronažu, klijentelizam i uhljebljivanje treba napokon napustiti kako bi se mogla izgraditi moderna lokalna demokracija. Budući da su, prema formulaciji iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi »lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava«, jasno je da je demokratizacija na lokalnoj razini pretpostavka daljnje demokratizacije u zemlji.

Literatura

- Berg, R., Rao, N. (2005) Institutional Reforms in Local Government: A Comparative Framework. U: N. Rao, R. Berg (eds.) *Transforming Local Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bežovan, G., Matančević, J. (2017) *Civilno društvo i pozitivne promjene*. Zagreb: Školska knjiga.
- Čepo, D., Ravlić, S. (2018) Politički okvir Europske povelje o lokalnoj samoupravi: uspjesi i neuspjesi lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Đurman, P. (2019) *Utjecaj organizacijskih varijabli na proces i rezultate participacije u javnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet (doktorska disertacija).
- Eurobarometer (2018) *Standard Eurobarometer 90, Wave EB90.3, Annex: Public opinion in the European Union*. Kantar Public, for the European Commission.
- Eurofound (2017) *European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ivanišević, S. (2008) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi: tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Ivanišević, S. (1987) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet i RO Zagreb.
- Kersting, N. (2015) Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15(2): 319-334.
- Kleven, Ø. (2016) Voter Turnout in Local Elections in Norway: Lower Voter Turnout than Sweden and Denmark. Oslo: Statistics Norway, <https://www.ssb.no/en/valg/artikler-og-publikasjoner/lower-voter-turnout-than-sweden-and-denmark>
- Koprić, I. (2020, u tisku) Legislation in Croatia. U: U. Karpen, H. Xanthaki (eds.) *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*. Oxford: Hart Publishing.
- Koprić, I. (2018) *Uspavano srce demokracije: lokalna samouprava za građane i zajednicu*. Banovo: Avis Rara Studio.
- Koprić, I. (2018a) Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I. (2011) Nezavisni lokalni politički akteri u Hrvatskoj. U: *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU.
- Koprić, I. (2009) Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5: 399-416.
- Koprić, I., Klarić, M. (2015) New Developments in Local Democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(2) 389-414.

- Koprić, I., Manojlović, R. (2013) Participacija građana u lokalnoj samoupravi: nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U: *Zbornik radova četvrtog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija*. Skopje: Pravni fakultet.
- Koprić, I., Škarica, M. (2017) Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad. U: *Zbornik radova s konferencije Razvoj javne uprave*. Vukovar: Veleučilište u Vukovaru.
- Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (2017) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I., Vukojić Tomić, T. (2013) Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijevori. U: I. Koprić (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Koprić, I., Puljiz, V., Ravlić, S., Rogić Lugarić, T., Đulabić, V., Džinić, J., Manojlović, R. (2017a) Lokalna i mjesna samouprava u Gradu Zagrebu – znanstvena platforma za korjenite promjene gradskog upravljanja Zagrebom. *Hrvatska i komparativna javna uprava – posebni prilog uz broj 17(2): 3-13*.
- Kukovič, S., Brezovšek, M. (2015) E-Democracy and E-Participation in Slovenian Local Self-Government. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15(2): 451-474.
- Ladner, A. (2011). Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy. U: J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (2011), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (str. 196-217). Oxford: Oxford University Press.
- Milošević, B. (2017) Decentralizacija i povjerenje građana: aktualna pitanja i problemi. U: I. Koprić, A. Musa, T. Giljević (ur.) *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora?* Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Popović, H. (2014) Istraživanje o integritetu medija – Hrvatska. U: B. Petković, S. B. Hrvatin, H. Popović, *Značaj medijskog integriteta: vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti*. Zagreb: Centar za istraživačko novinarstvo.
- Pusić, E. (1998) Lokalno upravljanje – ciljevi i problemi. U: E. Pusić, S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak, I. Koprić, I. Perko-Šeparović, *Hrestomatija upravne znanosti*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Ravlić, S. (2011) Lokalna demokracija. U: J. Kregar, V. Đulabić, Đ. Gardašević, A. Musa, S. Ravlić, T. Rogić Lugarić (2011), *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Svjetska banka (2016) *Croatia Policy Notes 2016: Restoring Macroeconomic Stability, Competitiveness and Inclusion*. Washington: The World Bank.
- Vetter, A., Kersting, N. (2003) Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe. U: N. Kersting, A. Vetter (eds.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

Vetter, A., Klimovský, D., Deters, B., Kersting, N. (2016) Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Times of Crisis. U: S. Kuhlmann, G. Bouckaert (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan.

Vijeće Europe (2016) Local and regional democracy in Croatia. Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities.

APORIJE (LOKALNE) DEMOKRACIJE U HRVATSKOJ

prof. dr. sc. Robert Blažević
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
e-mail: robert.blazevic@hi.t-com.hr



Autor tematizira ograničavajuće čimbenike za uspostavu demokratskog poretka na lokalnoj (ali i nacionalnoj) razini u Republici Hrvatskoj. Pritom upućuje na tragično povijesno naslijeđe, ulogu Katoličke Crkve i nacionalističku ideologiju. Plemensko društvo nije slobodno društvo. U njemu nema temeljnih uvjeta za uspostavu demokracije. Nalazimo ga diljem Balkana, ali i u hrvatskim tzv. pasivnim krajevima. No, većina hrvatskih krajeva je zapravo pasivna. Rijetke su civilizacijske oaze poput Međimurja, Zagreba, Hrvatskog primorja i Istre. U istarskim gradićima, primjerice, postoje nužni preduvjeti (tzv. ljudski materijal) za uspostavljanje demokratskog i humanog društva. Ali na ličkim i sličnim pustopoljinama to nije moguće. Šanse za tako nešto jednake su vjerojatnosti da, metaforički govoreći, u pustinjском pijesku nikne vrba. Umjesto demokracije u tim krajevima »cvjetaju« bijeda i siromaštvo, ali i bezakonje, korupcija i nepotizam. U njima vlada plemenski duh/duh plemena. Ključno pitanje koje se nameće jest: kako iz tribalizma iskoračiti u humanizam?

Ključne riječi: demokracija, tribalizam, nacionalizam, kolektivizam, individualizam

1. Uvod

Tijekom krize jugoslavenskog socijalističkog poretka postupno je sazrijevalo uvjerenje da je izlaz iz sveobuhvatne krize sistema moguć jedino uspostavom društvenog i političkog poretka utemeljenog na liberalnim i demokratskim vrijednostima. No, taj uvid, koji se postupno preobražavao u politički program, nije iskazivao jedan socijalni sloj (građanski), čiji je ekonomski, socijalni i politički razvoj i uspon onemogućavao tadašnji režim. Kod nas takav sloj i klasa nisu postojali. Prihvatanje liberalnih i demokratskih vrijednosti temeljilo se uglavnom na iskustvu stečenim »shoppingom« (npr. u Trst i Graz) ili »gastarbajterskim« radom, a ono je učilo da su društva koja su institucionalizirala te vrijednosti (npr. tržišnu ekonomiju, jamstvo privatnog vlasništva, vladavinu prava i pravnu državu, politički pluralizam, individualizam) uspjela na dulji rok riješiti većinu egzistencijalnih problema svojih građana. Navedene vrijednosti zagovarali su i reformisti među vladajućim komunistima i »kritički intelektualci« motivirani naivnom vjerovanjem da je moguće čitanjem knjiga o političkoj i društvenoj zbilji u zemljama Zapada naučiti temeljne vrijednosti u kojima su utemeljeni njihovi politički poreci i »presaditi« ih na naše tlo u kojemu liberalizam i demokracija nemaju nikakvu tradiciju (Prpić, 2004: XI-XII).¹

Ako je, međutim, suditi po broju političkih stranaka (161)² i udruga građana (52.271)³ hrvatsko je društvo, *prima facie*, izrazito pluralističko i demokratsko. No je li ono zaista takvo? Koji su ograničavajući čimbenici uspostave demokratskog poretka na lokalnoj i nacionalnoj razini? Čini se da uzroke, prije svega, treba tražiti u mentalnom sklopu koji se kroz stoljeća povijesnog razvoja prenosio i prenosi s koljena na koljeno, s naraštaja na naraštaj. A riječ je o tradiciji manje-više ekstremne patrijarhalnosti, naročito u tzv. pasivnim krajevima

¹ Demokracija je, prije svega, ideal kojem valja težiti. Tijekom dosadašnje povijesti taj ideal ni u jednoj zemlji nije u potpunosti realiziran. Jer, utjecaj i participacija građana je manje-više u svim dosadašnjim porecima, od antičke Grčke do suvremenih liberalno-demokratskih poredaka, bila uglavnom simboličnog karaktera.

² Registar političkih stranaka. <mailto:https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-opcu-upravu/registri/registar-politickih-stranaka/825> (26.11.2017)

³ URL: <https://registri.uprava.hr/#udruga> (26.11.2017.)

(Bičanić, 1996.). Hrvatska je proces modernizacije započela tek poslije Drugoga svjetskog rata. Četrdesetih godina dvadesetog stoljeća bila je seljačka zemlja, a hrvatski narod pretežito seljački narod sa seljačkom kulturom. Ratne katastrofe tijekom 20. stoljeća imale su poguban utjecaj ne samo na demografsku sliku, već su ostavile snažne tragove i u pogledu prevladavajućeg tipa političke kulture. I inače marginalan, građanski sloj pretrpio je tijekom Prvog i Drugog svjetskog rata velike gubitke zbog iseljavanja u druge zemlje ili zbog protjerivanja i fizičkih likvidacija tijekom Drugog svjetskog rata, ali i nakon njega.

Ratna katastrofa devedesetih godina 20. stoljeća očito je pokazala koliko je tanak tzv. civilizacijski premaz kod hrvatskog i ostalih balkanskih naroda. Građanska/civilna ili demokratska politička kultura, odnosno kultura dijaloga i tolerancije prema drugačijem mišljenju se tek treba izgraditi. Nužna je stoga modernizacija dijelom tradicionalnog balkanskog društva čija je temeljna ideja, ideja kolektivismu. Ako se želi izgraditi moderne demokratske institucije, koje će i funkcionirati mora se, između ostaloga, prihvatiti novi model socijalizacije i ponašanja. Naglasak se pritom mora staviti na individualizaciju i prevladavanje tragičnog plemenskog povijesnog naslijeđa. Dakle, nužna je emancipacija u odnosu prema tradiciji i podaničkom tipu mentaliteta. Ključnu ulogu u tomu imaju mediji i odgojno-obrazovne institucije. Pored njih valja uputiti i na iskustvo razvijenih zemalja Zapada u čijem su demokratskom »odrastanju« značajnu ulogu odigrale i političke stranke (politička klasa).⁴ One su kroz zakonsku regulativu i odgovoran način političkog djelovanja te demokratsko okruženje za medije i odgojno-obrazovne institucije omogućile stvaranje civilne, participativne kulture. Jesu li navedene institucije u stanju u stanju obaviti taj zahtjevni posao? Recentno iskustvo nam govori da je riječ o mukotrpnom i dugotrajnom poslu.

2. Tribalizam, nacionalizam i lokalna demokracija u Hrvatskoj

U rodovsko-plemenski konstituiranim zajednicama kakve pronalazimo na Balkanu i hrvatskim pasivnim krajevima (»tamni vilajet«/»prokleta avlija«) poput Like i Dalmatinske Zagore, čovjek može djelovati jedino kao pripadnik *plemena* (»zemljak« - rodovsko-plemensko biće), tj. nacije.⁵ Nacija je pojmljena biološki, kao proširena obitelj na čelu sa strogim, ali pravednim ocem. Emancipacija iz čopora, pokazalo je recentno iskustvo, temeljna je pretpostavka za ustroj demokratske i civilizirane države.⁶ Modernizacija balkanskih zemalja poput Hrvatske stoga zahtijeva *radikalne* pomake (»revolucija Romea i Julije«) na planu socijalno-psihološke infrastrukture. Nužno je mijenjati naslijeđeni mentalni sklop. U primitivnim i tradicionalnim je zajednicama vrijedilo: najprije kolektiv, pa onda pojedinac.

⁴ Političke stranke u Hrvatskoj tijekom 1990-ih odigrale su, međutim, neslavnu ulogu. Odlučujuću ulogu u političkom životu odigrali su političari koje dolaze iz »pasivnih krajeva« u kojima je izražen rodovsko-plemenski mentalni sklop.

⁵ Inzistirati isključivo na nacionalnom određenju čovjeka, pri čemu je nacionalna pripadnost njegovo bitno ili jedino određenje »vrijedno spomena« znači određivati ga u horizontu biologije ili zoologije. Naime, biti samo Hrvat/Srbin »još ne znači biti čovjek«. Mukotrpan je i zahtjevan proces kroz koji se mora proći da bi se bilo čovjekom. A kod nas se plemensko-rodovski i dalje živi, misli i djeluje (Kangrga, 1997: 259).

⁶ Riječ je o tomu da narod mora izaći iz kantovski rečeno »samoskrivljene nezrelosti«. A to, između ostaloga, znači da mu ne trebaju nikakve plemenske vođe, nego odgovorni političari. Političari koji će raditi za dobro zajednice.

A u suvremenom civiliziranom građanskom društvu vrijedi: pojedinac, pa onda kolektiv (Kangrga, 1997: 262).

Nakon 1990. Hrvatska je umjesto sekularne, laičke zapravo postala katolička država sa izrazitim utjecajem Crkve u svim segmentima društva i države. Na djelu je tzv. ideološki kršćanstvo koje bitno odstupa od izvornog nauka i poruka Isusa Krista. Crkva je institucija koja promiče konzervativne vrijednosti i vrijednosti integralnog nacionalizma. Umjesto propovijedanja Isusovog nauka ljubavi i prema neprijatelju, s propovjedaonice se nerijetko čuje jezik mržnje i netolerancije spram drugih i drugačijih, pripadnika drugog plemena/»čopora«. Usto Crkva je vjerna saveznica HDZ-a i dijelom zahvaljujući snažnoj potpori Crkve, HDZ je uspio, u nekim lokalnim sredinama naročito u nerazvijenim krajevima obnašati vlast dvadeset i više godina. Uspostavljena je klijentelistička mreža u kojoj su se našli lokalni vlastodršci, uprava, pravosuđe, mediji i dijelovi crkvenih struktura. »Crkva u Hrvata« se, poput Srpske pravoslavne crkve, »legitimira« kao plemenska crkva. Time je bitno odstupila i od nauka Drugog vatikanskog koncila (ekumenizam i *aggiornamento*). Dakle, u Hrvatskoj su u proteklih nekoliko decenija na djelu procesi retribalizacije i retribalizacije.

Zbog snažno izraženog nacionalizma demokraciju se u Hrvatskoj na svim razinama političko-upravnog sistema može nazvati invalidnom i insuficijentnom. Jer, pojmovi demokracije i nacionalizma se isključuju. Nije moguća koegzistencija demokracije i nacionalizma. Ili demokracija ili nacionalizam (Kangrga, 2002.; Križan, 2008.). *Tertium non datur!* Valja, dakle, birati između demokracije i nacionalizma, ma koliko on »benigan« bio. A postoji li uopće benigni nacionalizam? Je li to možda patriotizam, ljubav prema vlastitoj domovini?⁷ Ne postoji oštra crta koja bi dijelila patriotizam od nacionalizma sa zloćudnim licem. Nacionalizam je, zbog prakse diskriminacije i političke brutalnosti, pored vjerskog fanatizma, otvoreni protivnik demokracije. »On je 'vuk' bez janječeg kožuha.« (Katunarić, 2003:94-95) U takvoj situaciji vlast je suočena s bitnim legitimacijskim deficitom, budući da u praksi nisu oživotvoreni pojmovi pravne države (*Rechtsstaat*) i vladavine prava (*the rule of law*). Odnosno, jednakost svih državljana pred zakonom.

Uz to, i dalje, na svim razinama političko-upravnog sistema, cvjetaju kriminal i korupcija. Zastrašujući su razmjeri korupcije, nepotizma i kriminala. Oni se zapravo »vide iz aviona«, osobito u malim sredinama s izraženom plemenskom političkom kulturom u kojima su kroz stoljeća povijesnog razvoja »rodijačke« i »kumske« veze samorazumljive. Ne poduzimaju se ozbiljnije mjere kojima bi se izvršila depolitizacija upravnog aparata i njegova radikalna reforma. Kako počistiti Augijeve štale? Kako ustrojiti profesionalan, efikasan i jeftin upravni aparat? S druge strane, u institucijama »stanuje« nacionalistički »duh« te je nužno prevladati nacionalističku ideologiju.⁸ To nije nimalo jednostavan zadatak s obzirom na političku kulturu većine stanovništva i »ukorijenjeni« tradicionalni obrazac identiteta. Odnosno, manihejsku logiku »mi« (»dobro«) i »oni« (»zlo«).

⁷ Samuel Johnson je davno (1775.) rekao: patriotizam/domoljublje je zadnje utočište hulja/nitkova. Recentno hrvatsko iskustvo pokazuje koliko je zapravo bio u pravu.

⁸ Za Hrvatsku također su relevantni uvidi Radomira Konstantinovića. Ono što vrijedi za Srbiju, vrijedi i za Hrvatsku i ostale zemlje Balkana. »Iskustvo nam je palanačko.« (Konstantinović, 2008:5) Balkan nije samo geografski pojam, već, prije svega, stanje duha. Hrvatsko je društvo dobrim dijelom »pupčanom vrpcom« povezano s *patrijarhalnom* kulturom i mentalitetom. Hrvati kao i Srbi su, između ostalog, skloni o sebi razviti *infantilnu* mitologiju. Srbi se samo-percipiraju kao »nebeski narod«, a Hrvati sebe doživljavaju kao narod koji ima posebne odnose s Bogom (»Bog i Hrvati«).

3. Obilježja plemenske političke kulture

U Republici Hrvatskoj ne postoji iskustvo s demokratskim institucijama koje bi mogle razviti građanske vrline i uvažavanje druge osobe, ma o kojoj osobi se radilo. To je posljedica »uronjenosti« (od stoljeća sedmog) u tzv. plemensku (anti-individualističku) političku kulturu koja je ostavila neizbrisiv pečat na brojne generacije stanovništva, naročito u nerazvijenim krajevima (u zoni plemenske kulture). Koja su osnovna obilježja te kulture? Osnova joj je klanski/rodovski sistem, koji se zasniva na tradiciji (mitu) o zajedničkom podrijetlu, a patrijarhalna porodična organizacija se zasniva na apsolutnoj vlasti oca obitelji u veliko-porodičnom sistemu - otac i majka s oženjenim sinovima i njihovom djecom (Tomašić, 1997a.: 22). Otac autokratski vlada oženjenim sinovima, njihovim ženama i njihovom djecom (unucima i prauuncima), a nasljeđuje ga na položaju poslije smrti, odnosno u slučaju teške bolesti, najstariji sin. Vlast oca obitelji je u pravilu doživotna. Neograničena (doduše, ograničena je tzv. svetom tradicijom) vlast oca obitelji implicira njegovo pravo neograničenog raspolaganja obiteljskom imovinom.

Taj tip kulture se zasniva na stočarenju i pljački, a odgovara mu plemenska društvena organizacija. »Sistematska i organizirana pljačka« (ili hajdučija)⁹ bila je tijekom stoljeća povijesnog razvoja glavno zanimanje odraslih muškaraca, te glavni izvor prihoda zajednice. Budući da su živjeli u stalnoj nesigurnosti i osjećali potrebu stalne spremnosti za »obranu i navalu«, a to se je moglo postići samo u većim i povezanim skupinama, pojačao se je osjećaj krvnog srodstva (»krv nije voda«), a time i osjećaj privrženosti i solidarnosti među bližim srodnicima, onim među kojima se je održala »uspomena« na mit o zajedničkom podrijetlu (Tomašić, 1997a: 65).

U tom tipu političke kulture ključno je genealoško načelo (rod, koljeno, kuća). Bitna postaje činjenica »tko me je začeo«, odnosno tko su moji preci. Odlučujuće je za status osobe u »zoni plemenske kulture« činjenica je li ona »naš« ili »njihov« suplemenik.¹⁰ Naime, primjerenije je, strogo govoreći, u tom društvenom miljeu rabiti izraz suplemenik, a ne sugrađanin. Da bi netko bio građanin mora biti samosvjesno i odgovorno biće (i prema sebi i prema drugima) te poštovati dostojanstvo drugog čovjeka. Recidive genealoškog načela nalazimo u tragičnoj povijesti 20. stoljeća, odnosno kod ekstremnih nacionalizama (fašizama).

Ličnosti koje odrastaju u tom tipu kulture su impulzivne, agresivne, egocentrične, nasrtljive.¹¹ Njima dominiraju emocije koje se nekontrolirano smjenjuju. Takvim ličnostima nedostaje samokontrola koja bi uspješno zamijenila vanjsku kontrolu, kontrolu od strane institucija vlasti. Dakako, riječ je o socijalno-psihologijskoj infrastrukturi koja je kroz tisu-

⁹ Pretvorba i privatizacija u Hrvatskoj tijekom 1990-ih imala je sva bitna obilježja hajdučije. Nacionalno bogatstvo se je »krčmilo«, ali i dalje »krčmi«, poput Alajbegove slame.

¹⁰ Plemenski duh se zna transformirati u osobito razvijen regionalni i lokalni osjećaj. Riječ je o rodovsko-plemenskom biću (»zemljaku«), »čovjeku iz mojeg kraja«. Zbog toga će u hrvatskim gradovima, prije svega, u Zagrebu biti osnovani klubovi i udruženja, npr. Ličana, Dalmatinaca, Hercegovaca. To su »tragovi« stare navike da se sigurnost i životni prosperitet očekuje samo osloncem na »svoje«, a ne na one »druge«. Čini nam se prihvatljivim Dvornikovićev stav iz davne 1939. godine da je prosječan »Jugoslaven« (Hrvat/Srbin) po »pradavnoj djedovskoj navici« i u krv »prešloj dispoziciji« bio i ostao, uglavnom i danas u »sumraku patrijarhalizma«, zapravo, »plemenski čovjek« (Dvorniković, 1939: 711).

¹¹ Diluvijalac/Moriak/*homo balcanicus* nije dopro do moralne svijesti. On ne vodi računa o općem dobru, o interesima zajednice u kojoj živi i radi. Isključivo je usmjeren zadovoljavanju svojih osobnih, prizemnih interesa. I pritom često ne bira sredstva. Autor ovoga rada ne daje etnički predznak diluvijalcima ili Morlacima. Njih možemo pronaći u svim etničkim skupinama na Balkanu.

ču i više godina povijesnog razvoja ostala gotovo nepromijenjena.¹² U pitanju je statično patrijarhalno društvo u kojem je čovjekov identitet isključivo reduciran na nacionalni/plemenski.¹³ No čovjekov identitet nije jednom za uvijek zadan. On se mijenja tijekom procesa socijalizacije i sazrijevanjem osobe može pretrpjeti radikalne promjene. Osoba se u plemenski konstituiranim zajednicama i ne pita osjećali se pripadnikom pojedine etničke skupine. Ona dobiva etničku etiketu (*stigm*) neovisno o njenom stavu prema etničkoj pripadnosti. Osoba može biti potpuno ravnodušna prema etnosu kojem bi rođenjem »morala« pripadati. To se, dakako, doživljava od strane »suplemenika« kao izdaja i nerijetko se oštro kažnjava. Nitko se ne smije izdvajati iz plemena ili »čopora«.

Plemenski čovjek je nesposoban za empatiju, odnosno »slijep« je da sebe vidi u situaciji drugog čovjeka iz »neprijateljskog« plemena. S tim u vezi fenomen četništva i ustaštva u Hrvatskoj i na Balkanu nije moguće razumjeti, a da se ne propita plemenska politička kultura. Korijeni četništva i ustaštva nalaze se u patrijarhalnoj zajednici i u sustavu vrijednosti koji u njoj dominiraju. To su glorificiranje vlastitog etnosa/plemena, važnost krvnih veza i plemenske homogenosti/solidarnosti, netolerancija i oštro kažnjavanje onih »suplemenika« koji se nastoje emancipirati iz čopora, nekritički odnos spram vođa, omalovažavanje drugih i drugačijih itd. Kakav je odnos spram potonjih očito govore i recentna istraživanja na području zapadnog Balkana o podržavanju, tzv. mješovitih brakova. Istraživanje, koje je provela agencija »Media Gallup« u Hrvatskoj, BiH, Makedoniji, Kosovu, Srbiji i Albaniji pokazalo je da većina građana tih zemalja ne podržava »mješovite brakove«. U Makedoniji je takvih 81 % i na Kosovu 78,9 %, u Srbiji 64,5 %, u Hrvatskoj kao i u BiH 58,9 %, u Albaniji 57,4 % i u Crnoj Gori 57,4 % (Novi List, 24.11.2010., str. 7). Takvim rezultatima velik su »doprinos« dali i svećenici. Jer, tzv. mješoviti brakovi su »protuprirodni«. Djeca koja se rađaju u tim brakovima unose zbrku u »prirodni« red stvari, odnosno u »mitsku sliku fatalne opozicije i konfrontacije Nas i Drugih, 'naše i tuđe' krvi« (Čolović, 1997: 28).

U tom tipu političke kulture postoji također »slijepa poslušnost« članova zajednice »glavarima«/»poglavcima«, kojima se nerijetko pripisuju »nadnaravne sposobnosti« (»bogom dane osobine«).¹⁴ Dakako, dok im vlast nije upitna. To proizlazi iz činjenice da je sila »prvotna društvena vrijednost u ratničkoj kulturi«, a u toj kulturi vlast je »naliče sile«.

Žena pak ima poseban status.¹⁵ Ona je »prezrena« i shvaćena samo kao sredstvo rađanja muške djece, budućih ratnika. Svaki se drugi intimni doticaj među spolovima, koji ne bi imao spomenutu svrhu, smatra kao »slabost« i na štetu ratničkih vrlina (Tomašić, 1997a: 70-71). Muževi se stoga takmiče tko će biti stroži prema ženi. Muž ženu ne naziva imenom, niti je spominje po imenu, nego će reći: »Ova moja nesreća«, »Ta moja gadura«,

¹² Naravno da je tijekom povijesnog razvoja došlo i na prostoru Balkana do prave tehnologijske revolucije i poboljšanja životnog standarda stanovništva. No ono što nije doživjelo radikalne promjene, to je upravo mentalni sklop kod većine stanovništva. Pritom se moramo čuvati generalizacija. I pasivni krajevi iznjedrili su niz svjetski poznatih znanstvenika i umjetnika. Ali i političara poput Vlade Gotovca i Mike Tripala koji su bili moralne vertikale u hrvatskoj politici 1990-ih godina.

¹³ Na djelu je sljedeća logika: pleme je »sve«, a pojedinac nije ništa (Popper, sv. I., 2003: 168).

¹⁴ Glavari plemena su se birali iz »junačkih« kuća. »Sastanak' je bio sastanak glavara dvaju plemena s oružanom pratnjom. Sastajali su se da bi rješavali konflikte između plemena zbog ubojstava i krađa. Pregovarali su o savezima plemena i o taocima. Uzajamno su davali 'vjeru' za održavanje reda i mira.« (Erich, 1978:244)

¹⁵ U dinaraca »kult muškosti« opaža se u »svemu i svačemu«. Tako, npr. nema veće »nježnosti ni milošte« za kćer nego kada je otac, a i majka, oslovi sa »sine moj« ili samo »sine« (Dvorniković, 1939: 206). Naš »građanski svijet« i ne sluti koliko se »atavizma« i nesvjesnog ponižavanja žene krije u tom poznatom nježnom nazivu za kćerku »Sine moj«! Najveća počast i nježnost prema kćeri da iz svog »nižeg« spola bude »podignuta« na »sina«. Ili kada žena *homo balcanicus*a rodi djevojčicu, tada se nerijetko kaže: »Rodilo se dite – dakle rodila se djevojčica«. A kada se rodi muško dijete, govori se: »Rodio mi se sin«. Dakle, rođenje djevojčice se kod Južnih Slavena smatra »nesrećom« (Dvorniković, 1939: 344).

»Moja ženturača« ili koju drugu sličnu »nježnost« (npr. »Da prostite moja žena«).¹⁶ Žena je neko niže, nedoraslo biće koje ima, prije svega, slušati svoga muža i »gospodara«.¹⁷ Kao što se dijete ili mladež u patrijarhalnoj sredini »obično« odgaja »udarcima«, tako i žena mora »svakog trena« biti spremna i na batine. Psiha žene već je tradicijom »pripravljena« na tu »nježnost« (Dvorniković, 1939: 343-344).¹⁸

Nasilje nad ženama bitno obilježava i suvremeno hrvatsko društvo, a to je relikv snažnog dinarskog plemenskog nasljeđa.¹⁹ Žena u muškom »imaginariju« ima i dalje status nižeg bića (Ugrešić, 1996: 126-127). U Hrvatskom saboru moglo se čuti i takve izjave da žene »nisu za mudraca nego za madraca«. Ili, »više rađaj, a manje pričaj! U Hrvatskoj se tako svakih petnaest minuta premlati jedna žena, a bračni i izvanbračni partneri tijekom jedne godine usmrte oko dvadeset žena.

Dakako, postoji mogućnost da se, zbog demokratizacije obrazovanja, mnoge kulturne i psihičke osobine »iz zone plemenske kulture« prenesu »gotovo bez izmjena« u gradske sredine u kojima ih, zbog kratkog razdoblja školovanja u srednjim, višim i visokim školama, nije moguće prevladati, bar kod većine ljudi koje je iznjedrio taj tip kulture.²⁰ A naročito tamo, gdje su i »gradovi« poput Gospića (»duh palanke«/»plemenski duh«),²¹ zapravo, proširena sela, i tamo, gdje su »osvojeni« od sela radi jake infiltracije seljačkog elementa, koji je bio u stanju, da mnoge svoje kulturne osobine nametne i samomu izvornom gradskom stanovništvu.²² Ako se kulturne i psihičke osobine plemenske kulture zadrže među gornjim društvenim slojevima, to će se manifestirati, npr. u autokratskim težnjama istaknutih ličnosti, a primjena demokratskih načela u praksi bit će *de facto* nemoguća ili će biti znatno ograničena. Naime, vrlo je važno pitanje kakva je društvena struktura tzv. gornjih slojeva neke zajednice. Iz njih se formiraju vladajuće skupine, a budući da »pravna vlast«/politička vlast nije samo apstraktno »biće«, već prije svega »konkretna skup ljudi« koji upravlja zajednicom, vrlo je važno znati iz kakvih je »ekonomskih, idejnih i psihičkih« ele-

¹⁶ Rečenica »Da prostite moje žena« i danas se može čuti u »Morlakiji«.

¹⁷ Za dio svećenstva »Crkve u Hrvata« žena je »drugotna«, dakle »niže biće«. Tako, npr. svećenik Ivan Raguž u »Glasu koncila« (od 21.08. 2016.), povodom Velike Gospe, između ostaloga, piše o »drugotnim ženama«.

¹⁸ Patrijarhalna žena također nerijetko čuva i podržava duh »androkracije« (gospodarenje muškaraca i podređenost žena). Dvorniković navodi primjer žene iz Dalmatinske zagore koja se »gorko žalila« na svoga sina koji je radio u Americi. Sin je, naime pisao pisma ne samo njoj, već i svojoj mladoj ženi. Piše se »samo« majci, a žena se, u najgorem slučaju, smije samo spomenuti (Dvorniković, 1939: 344).

¹⁹ Dobar indikator o patrijarhalnosti današnjeg hrvatskog društva i položaju žene u njemu je i zastupljenost žena u institucijama vlasti. U Saboru je samo 20 % žena, 16 % u Vladi, 15 % u županijskim i gradskim predstavničkim tijelima, 8 % u općinskim vijećima. Samo je 3 % načelnica, 10 % gradonačelnica, 8 % predsjednica gradskih vijeća, 14 % županica i 24 % dožupanica (Novi list, 18. 10. 2008., str. 12). Situacija se nije bitno promijenila ni nakon parlamentarnih izbora 2016. i lokalnih izbora 2017. Žene su i dalje simbolično zastupljene u institucijama vlasti na svim razinama. No žene su slabo zastupljene i u drugim institucijama, naročito tzv. prestižnim. Tako je, npr. u HAZU-u od 160 članova samo 13 žena, manje od 10%. Inače, javnost ne zna po kojim se kriterijima ulazi u hrvatsko društvo »besmrtnika«. Znanstvenici međunarodne reputacije poput Miroslava Radmana i Ivana Đikića nisu bili podobni za akademike. Ili, pak, filozof Milan Kangrga, zahvaljujući kojem je hrvatska filozofija bila prepoznata i u svijetu, nije primljen u Akademiju unatoč objavljenih 15 knjiga i niza značajnih djela koja je preveo s njemačkog i francuskog jezika, npr. Hegelovu »Fenomenologiju duha«.

²⁰ Demokratizacija obrazovanja, ali i tzv. akademska mafija, koja ne poznaje državne i etničke granice i prepreke, omogućili su da i diluvijalci/Morlaci, ne samo završe više škole i fakultete, već i da se domognu doktorskih titula. Tako da imamo pravi kontingent »intelektualaca« koji su zapravo polupismeni ili nepismeni. Ali, barem na papiru, Hrvatska sada ima udio visokoobrazovanog stanovništva u ukupnoj populaciji poput ostalih zemlja Europske unije.

²¹ Šansa da se u takvim sredinama uspostavi tolerantno i demokratsko društvo jednaka je vjerojatnosti da u pustinjском pjeskom nikne vrba. U takvim sredinama umjesto demokracije »cvjeta« korupcija i nepotizam (»tko će kome ako ne svoj svome«).

²² Gradovi uglavnom predstavljaju zapadno-europsku kulturu i civilizaciju, a seoski element iz plemenske kulturne zone unosi u njih svoja shvaćanja, svoje navike i psihičke osobine, koje odstupaju od standarda usvojenih u zapadnim zemljama (Tomašić, 1997a: 84).

menata sastavljena ta skupina. Zbog toga jer će ona svoja shvaćanja, svoje interese i svoje metode poistovjetiti s interesima čitave zajednice i težiti da ih pomoću svoje vlasti i svojih organa nametne i ostalim članovima. Također, u ovoj se sredini može zapaziti i snažno razvijen nepotizam kao ostatak osjećaja rodovske-plemenske solidarnosti. Ali i značajnu prisutnost nasilja koje je samorazumljivo i moralno prihvatljivo sredstvo vladanja. Zbog toga je vojničko zanimanje (»kult oružja«) izrazito popularno (Tomašić, 1997a.: 84 i dalje).²³

Patrijarhalnost i nacionalizam dominantne su vrijednosti u tradicionalnom društvu. Zbog neobrazovanosti stanovništva u tradicionalnoj kulturi ljudi se strogo drže običaja i navika (»sveta tradicija«) koji se nastavljaju s generacije na generaciju, s naraštaja na naraštaj. Dovesti u pitanje običaje ravno je svetogrđu, non-konformizam se osuđuje i oštro kažnjava. Patrijarhalnu kulturu bitno obilježava nedemokratski duh. Demokratski duh, naime, pretpostavlja autonomiju pojedinca i njegovu nespornost nekritičkom podvrgavanju autoritetu. Duh plemena/plemenski duh ne dopušta individualizam. On se tlači i podjarmljuje.²⁴ S tim u vezi je i problem *identiteta*. U zoni plemenske kulture, identitet se, u pravilu, reducira na »mi« i »oni«. Od takvog poimanja identiteta do međusobnog »plemenskog« sukobljavanja, pa čak i ratnog nije ni korak. Stoga se nameće pitanje kako »krotiti zvijer identiteta« (Maaluf, 2002.).

Kako, međutim, stoji stvar sa *modernizacijom* hrvatskog društva, odnosno što je to zapravo modernizacija? Modernizacija se najjednostavnije definira kao opći proces prijelaza iz tradicionalnog u moderno društvo ili modernost koja, između ostaloga, implicira vjerovanje u razum i racionalnu akciju, kapitalističku ekonomiju, priznavanje prava pojedinca, demokratski politički ustroj i socijalnu strukturu zasnovanu na klasnoj podjeli (Kalanj, 2008: 120).²⁵ Ili, modernizacija je terminološka kratica za proces kompleksnih i radikalnih društvenih promjena što su se zbivale i zbivaju se u posljednjih nekoliko stoljeća u svim područjima ljudske djelatnosti (Županov, 2002: 103). Kao indikatore modernosti mogu se navesti, primjerice, urbanizacija, pismenost stanovništva, raširenost sredstava masovne komunikacije, stupanj materijalnog blagostanja.

U Hrvatskoj je na djelu bio »usporeni ritam« modernizacije. Jedan od razloga nedvojbeno je bila »osmanlijska najezda« koja je trajala oko petsto godina (Županov, 2002: 110). Do ubrzane industrijalizacije (ograničena polu-modernizacija) u Hrvatskoj dolazi tek sredinom 20. stoljeća.²⁶ Nakon pedesetak godina modernizacije koju je »odozgo«, autoritarnim sredstvima, sproveo komunistički režim sa svim njezinim (polovičnim) učincima (industrijalizacija, urbanizacija, sekularizacija, podizanje prosječnog stupnja naobrazbe stanovništva, rast životnog standarda itd.), tijekom 1990-ih došlo je do zastoja, ako ne i posvemašnje *regresije* u tome procesu.

²³ Društvena struktura hrvatskih pasivnih krajeva je kroz »tisuću godina bila gotovo nepromijenjena« (Tomašić, 1997a: 89)

²⁴ U takvom društvenom miljeu nerijetko dolazi i do formiranja autoritarnog karaktera ili autoritarnog tipa ličnosti, koji predstavlja temelj autokratskim i totalitarnim režimima poput nacizma i staljinizma (i njihovih inačica).

²⁵ Taj »opći proces« obuhvaća četiri međusobno povezane dimenzije. Prva, političku modernizaciju, tj. razvoj ključnih institucija poput političkih stranaka, parlamenta te tajnog glasanja, koje omogućuju sudjelovanje u donošenju odluka. Druga, ekonomijsku modernizaciju, koja uključuje rastuću podjelu rada, uporabu novih tehnologija i »povećavanje trgovačkih olakšica«. Treća, društvenu modernizaciju, koja dovodi do sve veće pismenosti, urbanizacije, erozije tradicionalnog autoriteta i rastuće socijalne i strukturalne diferencijacije. Konačno, četvrto, kulturnu modernizaciju, koju obilježava proces sekularizacije. Zahvaljujući potonjem procesu, religijsko mišljenje, praksa i institucije postupno gube svoje presudno društveno značenje (Kalanj, 2008: 120).

²⁶ »O brzoo deagrarizaciji Hrvatske govore ovi podaci: udio ruralnog u ukupnom stanovništvu: 1945.: 75-80%, 1961: 43,6%, 1971: 29,1%, 1981: 15,2%, 1991.: 9,1%.« (Županov, 2002: 112) Ali to novo gradsko stanovništvo nije, dolaskom u gradske sredine, »preko noći« promijenilo i svoje navike (npr. kultura stanovanja), shvaćanja, vrijednosni sustav, itd. naslijeđen od predaka.

U većini hrvatskih krajeva (osim Istre, Međimurja, Hrvatskog primorja, Zagreba)²⁷ još uvijek prevladavaju, unatoč višedecenijskom procesu *rastakanja* tradicionalnog društva, žilave, arhaične strukture mentaliteta. Rasap tradicionalne, arhaičke zajednice (»zatvorenih plemenskih društava«) izaziva brojne negativne posljedice, pa i one na psihološkom planu kao što su, npr. osjećaji neizvjesnosti, nesigurnosti i izolacije, prepuštenosti samom sebi u pluralistički strukturiranim situacijama odluka, potištenosti zbog tereta osobne odgovornosti, itd. No one su cijena koju čovjek plaća za emancipaciju od arhaičnog oblika života (Salamun, 1988: 603).²⁸ Čini se da je većina ljudi spremna odreći se slobode radi neutralizacije osjećaja neizvjesnosti, nesigurnosti i tereta koji sloboda nosi sa sobom. U »čoporu« zaudara, ali on pruža lažni osjećaj sigurnosti.

Unatoč njenog postupnog rastakanja, patrijarhalna kultura i autoritarni oblik obitelji s neupitnom pozicijom oca još uvijek dominira u hrvatskim nerazvijenim, pasivnim krajevima. Doduše, na djelu je kriza patrijarhalne obitelji. Pod naletom modernizacije dolazi u pitanje sakrosanktni položaj oca obitelji. On prestaje biti neupitni autoritet. Položaj žene se mijenja zahvaljujući zapošljavanju, čime se potiču emancipacijski procesi. Ako je ideologija patrijarhalnosti načeta ne znači da je i »konačno potkopana«, tj. »pokopana«. Patrijarhalnost je još uvijek živa i funkcionira unatoč »simptomima krize«. Vrlo je važno učiniti napor, prije svega, djelatnici u obrazovnim institucijama (i masovnim medijima), na radikalnoj promjeni osnovnog obrasca socijalizacije mladih generacija. To znači da se kolektivistička ideologija nacionalizma zamijeni konceptom individualizma (ne i egoizma), jednom od temeljnih pretpostavki za etabliranje demokratskog poretka. Dakle, nužno je iz tribalizma »zakoračiti« u humanizam (Popper, sv. I., 2003: 152).

²⁷ Demokraciju nije moguće graditi na ličkim pustopoljinama, ali se može graditi u istarskim gradićima. Riječ je o bitno drugačijem »ljudskom materijalu« koji gaji toleranciju prema drugima i drugačijima i poštuje njihovo ljudsko dostojanstvo. U takvom društvenom miljeu ljude se ne pita »tko su i što su«.

²⁸ Slom takvog »zatvorenog društva« na stanovništvo je imao jednak učinak kakav »raspad obiteljskog doma« ima na djecu (Popper, sv. I., 2003: 97). Slom plemenskog sistema dovodi do društvene i individualne patologije poput porasta psihičkih bolesti, alkoholizma, masovne anomije, prostitucije i sl. U Hrvatskoj je, zbog ubrzanog raspadanja tradicionalne zajednice, ali i zbog tranzicije te ratnog nasljeđa, prekomjerno pijenje u stalnom porastu. Može se s pravom reći da je poprimilo razmjere pandemije. Oko 6% populacije čini skupina alkoholičara, a to znači 240.000 osoba. Posljedice njihove ovisnosti o alkoholu trpi, u obitelji i na poslu, više od milijun ljudi. Svake godine se regrutira oko 8.000 novih alkoholičara, a među njima su sve mlade osobe i sve više žena i djevojčica. Uz to, 1.200.000 ljudi prekomjerno pije (Novi list, 16. lipnja, 2010., str. 25).

4. Zaključak

Problem hrvatskoga društva je u tragičnom povijesnom naslijeđu, nepostojanju iskustva s demokratskim i liberalnim institucijama te višestoljetnoj tradiciji ekstremne patrijarhalnosti. Ili, tradiciji patrijarhalno-plemenskog anti-individualizma. Unatoč tomu što tradicionalna zajednica proživljava ozbiljnu krizu, korijeni ideologije patrijarhalnosti nisu još u potpunosti »sasječeni«. U Hrvatskoj institucije političko-upravnog sistema ne funkcioniraju i zbog političke kulture većine hrvatskih građana (snažni *deficiti* demokratske političke svijesti kod stanovništva). Najmanje 30% građana je zapravo funkcionalno nepismeno,²⁹ a takav »ljudski materijal« je podložan nekritičkom slijeđenju samozvanih spasitelja i »mesija« te najprizemnijoj *ideologijskoj* manipulaciji u čijem je središtu nacija/pleme.³⁰

U brojnim hrvatskim lokalnim sredinama/zajednicama, umjesto demokracije, »cvjeta« bijeda i siromaštvo, kriminal, korupcija i nepotizam. Koliko siromaštva trpi demokracija? U uvjetima bijede i siromaštva koja danas »caruje« u Hrvatskoj o demokraciji možemo govoriti jedino u šaljivom kontekstu. Ako se želi izgraditi demokratski poredak i uhvatiti kakav-takav priključak na zapadno-europske zemlje,³¹ nužno je bitno popraviti životni standard stanovništva, ali također su nužni bitni iskoraci i na planu socijalno-psihologijske infrastrukture. Mora se, naime, prevladati plemenski mentalni sklop. Ili logiku čopora. To znači da se kolektivistička paradigma, koja je dominirala tijekom proteklih stoljeća povijesnog razvoja zamijeni individualističkom. Nužna je emancipacija pojedinca iz »stada« (»Pučina je stoka jedna grdna« - Njegoš) koje čovjeku, doduše, pruža lažnu sigurnost. Ali, u njemu nema istinske *slobode*. Dakako, uz nju ide i odgovornost. Je li se prosječan hrvatski građanin u stanju nositi sa izazovima koje mu nameće sloboda? Što učiniti s novostečenom slobodom? Ili je njegova sudbina i dalje biti uronjen u čopor, kao što je to bilo kod većine balkanske populacije tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća? Kako u situaciji balkanske zaostalosti i primitivizma graditi humano i demokratsko društvo? Je li hrvatsko društvo uopće zrelo za supstancijalnu demokratizaciju? Postoji li kritična masa za radikalni iskorak iz povijesno naslijeđenog stanja? Jesu li odgojno-obrazovne institucije kapacitirane na sebe preuzeti odgovornu zadaću prosvjećivanja novih generacija? To su samo neka pitanja na koja bi se moralo pokušati dati odgovor. No, odgovori na ta pitanje prelaze okvire ovog rada.

²⁹ Potrebno je jasno razdvojiti pismenost (znati čitati i pisati) od obrazovanosti. To nisu sinonimi.

³⁰ Valja istaknuti da se nakon Drugoga svjetskog rata obrazac socijalizacije u hrvatskim odgojno-obrazovnim institucijama nije bitno mijenjao. Tijekom, tzv. socijalističkog razdoblja naglasak je bio na radničkoj klasi i »radnim ljudima« o čijim povijesnim interesima skrbi Partija, kojoj oni stoga duguju poslušnost i lojalnost. Nakon promjene političke paradigme 1990. godine, SKH je zamijenila partija/pokret HDZ, na čijem čelu je bio autokratski vođa. Obrazac socijalizacije se, međutim, nije mijenjao. Umjesto klase na pijedestal je zasljeala nacija/pleme.

³¹ Kangrga, pak, smatra da je Hrvatska, kada je riječ o historijsko-socijalnom kontekstu, »dvjesto godina« u zaostatku za zemljama Zapadne Europe. Riječ je poglavito o izostanku »istinske građanske revolucije«, koja bi iz temelja izmijenila »polu-feudalni«, rodovsko-plemenski način života i njemu primjerene svijesti i nazora na svijet. Ona je »toliko duboko ukorijenjena u našeg čovjeka«, koji je stoga po svojoj socijalno-psihologijskoj strukturi paradigma za *homo balcanicus* (Kangrga, 1997: 167). Hrvatska stoji pred izazovom realizacije parola Francuske revolucije: *Liberté, égalité, fraternité!*

Literatura

- Benda, J. (1997) *Izdaja intelektualaca*. Zagreb: Politička kultura.
- Bičanić, R. (1996) *Kako živi narod. Život u pasivnim krajevima*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Blažević, R. (2017) *Stigma i karizma*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Blažević, R. (2010) *Legitimnost političkih poredaka*. Zagreb: Politička kultura.
- Blažević, R. (2006) *Karizma. Politička vlast i karizmatičke ličnosti*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Buden, B. (1996) *Barikade*. Zagreb: Arkzin.
- Čolović, I. (1997) *Politika simbola*. Beograd: Radio B 92.
- Čorkalo, D. et al. (2001) Autoritarnost, stav prema stanju demokracije i percepcija razvojnih ciljeva Hrvatske. *Društvena istraživanja* 10(6): 1159-1177.
- Dahl, R. (1999) *Demokracija i njezini kritičari*. Zagreb: Politička kultura.
- Dahl, R. (2000) *O demokraciji*. Zagreb: Politička kultura.
- Dežulović, B., Lucić, P. (1999) *Antologija suvremene hrvatske gluposti*. Split: Feral Tribune.
- Dvorniković, V. (1939) *Karakterologija Jugoslavena*. Beograd: Kosmos.
- Elias, N. (1996) *O procesu civilizacije*. Zagreb: Antibarbarus.
- Erich, V. (1971) *Jugoslavenska porodica u transformaciji*. Zagreb: Liber.
- Erich, V. (1978) *U društvu s čovjekom*. Zagreb: Liber.
- Haviland, W. (2004) *Kulturna antropologija*. Zagreb: Naklada Slap.
- Häberle, P. (2006) Ljudsko dostojanstvo i pluralistička demokracija. *Politička misao* 43(2): 3-41.
- Inglehart, R., Welzel, C. (2007) *Modernizacija, kulturna promjena i demokracija*. Zagreb: Politička kultura.
- Kalanj, R. (2008) *Modernizacija i identitet*. Zagreb: Politička kultura.
- Kangrga, M. (2004) *Etika. Osnovni problemi i pravci*. Zagreb: Golden marketing - Tehnička knjiga.
- Kangrga, M. (2002) *Nacionalizam ili demokracija*. Zagreb: Razlog.
- Kangrga, M. (1997) *Izvan povijesnog događanja. Dokumenti jednog vremena*. Split: Feral Tribune.

- Kasapović, M. (1996) Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj. *Politička misao* 10(1): 84-99.
- Katunarić, V. (2003) *Sporna zajednica: Novije teorije o naciji i nacionalizmu*. Zagreb: Jesenski i Turk-Hrvatsko sociološko društvo.
- Konstantinović, R. (2008) *Filosofija palanke*. Beograd: Otkrovenje.
- Križan, M. (2008) *Interkulturni dijalozi i liberalna demokracija*. Zagreb: Politička kultura.
- Kuvačić, I. (1986) *Obuzdana utopija*. Zagreb: Naprijed.
- Maalauf, A. (2002) *U ime identiteta. Nasilje i potreba za pripadnošću*. Zagreb: Prometej.
- Mises, L., Hayek, F. (1998) *O slobodnom tržištu*. Zagreb: Mate.
- Miščević, N. (2006) *Nacionalizam. Etički pogled*. Zagreb: KruZak.
- Pooper, K. (2003) *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*. Sv. 1-2., Zagreb: KruZak, Zagreb: Narodne novine.
- Prpić, I. (2016) *Doba politike*. Zagreb: Disput.
- Prpić, I. (2004) Riječ unaprijed. U: I. Prpić (ur.) *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine, VI-XX.
- Reich, W. (1999) *Masovna psihologija fašizma*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk - Hrvatsko sociološko društvo.
- Salamun, K. (1988) Perspektive jedne teorije ideologije u smislu kritičkog racionalizma. *Dometi* 21(10): 601-610.
- Sekulić, D. et al. (2004) *Sukobi i tolerancija. O društvenoj uvjetovanosti nacionalizma i demokracije*. Zagreb: Jesenski i Turk – Hrvatsko sociološko društvo.
- Tomašić, D. (1997a) *Društveni razvitak Hrvata*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Tomašić, D. (1997b) *Politički razvitak Hrvata*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Ugrešić, D. (1996) *Kultura laži*. Zagreb: Arkzin.
- Welch, S. (2009) *Koncept političke kulture*. Zagreb: Politička kultura.
- Županov, J. (2002) *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.
- Županov, J. (1995) *Poslije potopa*. Zagreb: Globus.
- Županov, J. (1993) Aktualnost Tomašićeve sociologije. *Društvena istraživanja* 6(2): 949-954.

KVALITETA LOKALNE DEMOKRACIJE U HRVATSKOJ

izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: vdulabic@pravo.hr



Pitanje lokalne demokracije višeslojno je pitanje koje treba sagledati iz nekoliko kutova. Ovom prilikom želim naglasiti nekoliko, po meni, važnih elemenata. Prvo, to je pitanje uloge središnje države, odnosno ministarstva nadležnog za upravu i njegove uloge u razvoju lokalne demokracije. Drugo, važno je skrenuti pozornost na lokalni kapacitet kao pretpostavku oživotvorenja ideje lokalne demokracije. Treće, bitna je uloga građana bez čijeg angažmana nema demokratskog društva. I konačno, tu su stranke i stranački sustav koji je neizbježan element razgovora o kvaliteti demokracije, pa tako i lokalne demokracije u Hrvatskoj.

Za razvoj i jačanje lokalne demokracije potrebna je aktivna uloga središnje države. Bojim se da svjedočimo odsutnosti ikakve sustavne politike decentralizacije koja bi pridonijela jačanju lokalne demokracije. Uz to, svjedočimo i takvim lokalnim jedinicama koje o nečemu odlučuju i u čije se upravljanje građani onda žele i trebaju uključiti. Situacija u kojoj za svaku važniju investiciju (grado)načelnik mora trčati u Zagreb kako bi lobirao u nekom ministarstvu traži neke druge vještine od političara, a ne one koje bi uključile lokalnu zajednicu, građane, poduzetnike i civilno društvo u raspravu i odlučivanje o prioritetima lokalnog razvoja. Ministarstvo nadležno za upravu praktično nema nikakvu politiku decentralizacije niti provodi kontinuirano praćenje i evaluaciju decentralizacije u Hrvatskoj. Poznati smo kao država koja ima stotine strategija, ali usprkos tome nismo nikada generirali, a kamoli proveli, strategiju decentralizacije. Ona upravna područja u kojima je došlo do određene decentralizacije 2001. (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb i vatrogastvo) područja su koja još uvijek figuriraju kao upravna područja decentralizacije. Nema značajnih pomaka na nova upravna područja, kao ni širenja kruga jedinica koje bi preuzele barem te četiri decentralizirane funkcije. Broj jedinica koje su preuzele te funkcije je na stabilnih 6% (u vatrogastvu nešto više) ukupnog broja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj, bez naznake da će se taj broj mijenjati. U cjelini, čini se da je lokalna samouprava kao vinograd koji treba konstantu brigu, jer ga u suprotnom preuzme korov i divlje raslinje.

Dolazimo i do sljedećeg važnog pitanja kad je riječ o lokalnoj demokraciji, a to je kapacitet lokalnih jedinica za obavljanje temeljnih zadaća iz njihove nadležnosti, a onda posljedično i za razvoj lokalnih demokratskih potencijala. Civilno društvo u fragmentiranoj lokalnoj samoupravi uglavnom se svodi na kulturno-umjetnička, vatrogasna i slična društva. Pitanje je koliki je u takvom institucionalnom ambijentu manevarski prostor i uloga lokalnih medija da se razviju kao nezavisni akteri koji će zaista biti mediji razvoja lokalnog demokratskog promišljanja, a ne glasilo lokalne vlasti potpuno ovisno o financijama, informacijama i drugim resursima koje im ta vlast dodjeljuje. Kapacitet je direktno povezan s teritorijalnim ustrojem lokalne samouprave jer je jedan od temeljnih zahtjeva racionalne teritorijalne organizacije samodostatnost lokalnih jedinica, financijska, personalna, organizacijska i sl. Bez dovoljno širokog teritorijalnog okvira lokalnih jedinica nema ni perspektive razvoja lokalnih demokratskih potencijala koji često trebaju institucionalnu potporu za svoje djelovanje, posebno u situaciji slabe demokratske svijesti i odsutnosti kulture građanskog aktivizma i uključenosti u demokratski život.

Pretpostavka razvoja lokalne demokracije su informirani i uključeni građani koji su aktivni, zainteresirani za demokratsku raspravu o smjerovima, ciljevima i prioritetima razvoja svoje lokalne sredine. Odgoj i obrazovanje građana za život u demokratskom društvu trebao bi biti sastavni dio odgoja i obrazovanja od rane životne dobi, a on je, kao što znamo, u Hrvatskoj prilično slabo razvijen. U velikoj mjeri na djelu je plemenska kultura o kojoj je sredinom davnih 1930-ih pisao Dinko Tomašić (Tomašić, 1936.). Teško je očekivati po-

stojanje demokratski osviještenih građana u društvenoj okolini premreženoj otvorenim i neskrivenim nepotizmom, kulturi nezamjeranja i raširenom „uhljebništvu“ kao ostvarenju životnih snova o lagodnom životu bez pretjeranog rada. Stoga ne čudi da su formalni kanali participacije građana u lokalnom odlučivanju, poput lokalnog referenduma, građanske inicijative, zborova građana i sl., samo nešto o čemu se uči studente na kolegijima iz lokalne samouprave, a ne mehanizmi koji se koriste u lokalnom političkom životu. Često na nacionalnu razinu isplivaju pikanterije i vijesti o lokalnoj političkoj trgovini, moćnicima (tzv. šerifima) koji i po nekoliko uzastopnih mandata vladaju u lokalnom jedinicama kao da je riječ o njihovom privatnom poduzetničkom pothvatu koji im je dan u naslijeđe. Tu je i izgradnja vrlo raširene mreže lokalnih interesnih grupa, koje su zarobile lokalnu samoupravu (GONG, 2017.). Njih tek tu i tamo uspiju poremetiti neke autonomne inicijative, i nadobudni pojedinci.

Konačno, lokalna je demokracija neodvojiva od stranačkog sustava. To je dvoje uzročno povezano tako da je teško govoriti o lokalnoj demokraciji, i demokraciji općenito, bez stabilnog i demokratskog stranačkog sustava. A upravo se o strankama, njihovoj kvaliteti i njihovu utjecaju na društvo i politiku premalo govori u našoj javnosti. Koliko su stranke u Hrvatskoj demokratske institucije? Kakva im je selekcija kadrova i po kojim se kriterijima dolazi na stranačke liste na izborima? Kako stranke privlače i odabiru kadrove za buduće političke položaje u javnoj upravi? Itd. Brojna su pitanja o kojima treba kontinuirano razgovarati u javnosti, ne samo u znanstvenoj literaturi, i na taj način povećati kvalitetu naših političkih stranaka. Jer, koliko god ideje o neposrednoj demokraciji mogu zvučati lijepo i primamljivo, demokracija će sigurno još dugo vremena ostati posrednička demokracija u kojoj političke stranke imaju ključnu ulogu. Zbog toga je kvaliteta političkih stranaka i stranačkog života od presudne važnosti za kvalitetu demokracije. Duboka politizacija naše lokalne samouprave pokazuje koliko je važno da se kao društvo pozabavimo našim političkim strankama, ali i drugim akterima u lokalnoj politici, posebno listama birača koje djeluju izvan stranačkog sustava i nerijetko su obrasci njihova ponašanja jednaki onima u političkim strankama.

S obzirom na to da o navedenim elementima uvelike ovisi kvaliteta lokalne demokracije, prijeko je potrebno njima se sustavno pozabaviti. Treba podcrtati da je u tom procesu ključna uloga Ministarstva uprave koje je formalno nadležno za cijeli sustav lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Ono bi trebalo imati dugoročan i strateški pristup lokalnoj samoupravi jer iz njega izlaze formalni prijedlozi većine propisa koji uređuju bitne komponente. Ako se time sustavno i ozbiljno ne pozabavimo, lokalna samouprava doživjet će sudbinu koju doživi svaki zapušteni vinograd, preuzet će ga korov i divlje raslinje.

Literatura

Tomašić, D. (1936) Plemenska kultura i njeni današnji ostaci. *Mjesečnik – glasilo pravničkoga društva*, 62(1): 1-58.

GONG (2017) Naša zarobljena mista: istraživački izvještaj studija kvalitete lokalnog javnog upravljanja u Hrvatskoj. Zagreb: GONG

DECENTRALIZACIJA, UKLJUČENOST GRAĐANA U DONOŠENJE ODLUKA VEZANIH UZ JAVNE FINANCIJE: SLUČAJ HRVATSKA

dr. sc. Predrag Bejaković
Institut za javne financije, Zagreb
e-mail: predrag.bejakovic@ijf.hr



Uključenost građana u donošenje političkih odluka u Hrvatskoj je vrlo slaba, a to se osobito odnosi na odluke vezane uz javne financije. K tome, dosadašnje vlade nisu promicale nužne uvjete za fiskalnu konsolidaciju i razvoj gospodarstva, prije svega depolitizaciju, demokratizaciju, decentralizaciju i transparentnost, čime bi potaknule veće sudjelovanje građana. Stoga se Hrvatska uvjetno može smatrati centralističkom, što znači da je rješavanje svih važnih društvenih problema najčešće smješteno na nacionalnoj razini, a ne na nižim razinama vlasti. Posljedično, zanimanje javnosti za djelovanje i samostalnost lokalne vlasti razmjerno je slabo, a zbog dugotrajne tradicije centralističke države građani nisu niti naučili niti su voljni zalagati se za premještanje donošenja odluka na niže razine vlasti. Nadalje, uloga i odgovornost lokalnih vlasti nisu posve jasne pa one često nisu spremne prihvatiti potrebnu odgovornost i otvorenost. Konačno, (barem donedavno) često nedostaju informacije o proračunu i proračunski podaci pa su građani u najvećoj mjeri otuđeni od donošenja političkih odluka, uključujući utvrđivanje proračuna i tijek proračunskih procesa.

Dosljednom provedbom odgovarajuće decentralizacije poslova, ali i financijskih izvora, mogla bi se poboljšati kakvoća pruženih javnih usluga uz minimalne administrativne troškove i ukupna izdvajanja kao i značajno unaprijediti participaciju građana u donošenju odluka. Hrvatska zasad nema razrađen koncept decentralizacije i strategiju regionalnog razvoja, kvalitetnu koordinaciju regionalnih politika, kao ni procjene gospodarskih i fiskalnih učinaka provedbe relevantnih zakona. Sve navedeno moglo bi poboljšati i sudjelovanje građana.

Decentralizaciju ne treba promatrati kao glavni cilj reforme, već kao sredstvo za unapređenje pružanja javnih usluga i osnaživanje sudjelovanja građana. Struktura odnosa državnih tijela vlasti na različitim razinama utječe na djelotvornost i pravednost u pružanju javnih usluga i socijalnu sigurnosnu mrežu. Praktični problem s neuspjesima središnje vlasti jest da zbog lošeg djelovanja na lokalnoj razini svatko tko može nastoji izbjeći javne usluge. Umjesto pohađanja javne škole ili odlaska u javnu bolnicu, roditelji svoju djecu šalju u privatne škole, a liječe se u privatnim zdravstvenim ustanovama. To ne samo slabi ulogu države nego je ostavlja s najslabijim dijelom stanovništva koji i najviše treba pomoć, a one imućnije potiče na izbjegavanje poreza i doprinosa za socijalno osiguranje jer ne vide jasne koristi od javnih usluga.

Mnoge zemlje širom svijeta sve veću pozornost posvećuju decentralizaciji odnosno prenošenju ovlasti za donošenje odluka na niže razine vlasti kao i većem sudjelovanju građana u političkom procesu. Učinkovita decentralizacija i poboljšana participacija građana zahtijevaju i pretpostavljaju veći niz preduvjeta koje treba ispuniti prije i tijekom njihova uvođenja. Pokušat ćemo navesti najvažnije preduvjete, ali prije toga potrebno je razmotriti temeljno pitanje: zašto decentralizacija i participacija?

Dok se u različitim situacijama mogu pojavljivati različiti razlozi, u posttranzicijskim zemljama, čini se, postoje tri ključna imperativa koji uvjetuju decentralizaciju i participaciju: politički imperativ, ekonomski imperativ i imperativ pružanja usluga. Ti se čimbenici međusobno preklapaju i dopunjuju tako da ih ne bi trebalo razmatrati odvojeno. Temeljna je pretpostavka (gotovo sigurna) da je lokalna vlast bliža građanima, bolje poznaje njihove potrebe i/ili zahtjeve i stoga može bolje i učinkovitije pružiti usluge nego što to može učiniti središnja državna vlast. Isto tako ona može mnogo lakše i neposrednije pitati građane za njihove preferencije, čime se sigurno potiče njihovo sudjelovanje u donošenju odluka. Naravno, tu postoji cijeli niz pretpostavki koje se odnose na odgovornost lokalne vlasti, obujam i raspon tijeka informacija te spremnost na uvažavanje mišljenja građana.

Nadalje, uvelike je – i u Hrvatskoj – shvaćena potreba da se smanji uloga države u ekonomiji i gospodarskom razvoju u cjelini. U potpunosti je spoznata nemogućnost proračuna središnje države da financira sve rashode u obrazovanju, zdravstvu i za druge potrebe. Sa stajališta pružanja usluga, decentralizacija dopušta i omogućuje regionalnim i lokalnim vlastima određivanje vrste i obilježja javnih usluga koje najbolje odgovaraju lokalnim potrebama na svim razinama. Ujedno se ne smiju zanemariti popratni učinci decentralizacije i participacije, koji također posredno utječu na socijalnu sliku društva.

Više istraživanja diljem svijeta (von Braun i Grote, 2000.; Bird i Smart, 2001.; Ebel i Yilmaz, 2001.; Ahmad, Bordignon i Brosio, 2016.) pokazalo je da su fiskalna i organizacijska decentralizacija prilično uspješna brana protiv korupcije, omogućuju veću pravednost i dostupnost u pružanju usluga, znači pozornije i štedljivije trošenje javnih prihoda te potiču gospodarski rast. Decentralizacijom se potiče veća aktivnost građana u političkom životu i njihovo veće sudjelovanje te poboljšava transparentnost donošenja odluka i odgovornost državnih tijela i nositelja vlasti. Istina, postoje i mogući negativni učinci, poput eventualnog povećanja troškova zbog podvostručenja kapaciteta i pogoršanja kvalitete pružanja javnih usluga te narušavanja odgovornosti i transparentnosti. To se najčešće zbiva kada nisu jasno utvrđene nadležnosti ili se preklapaju nadležnosti različitih razina vlasti. U mnogim posttranzicijskim zemljama lokalne vlasti uglavnom imaju relativno velik stupanj samostalnosti, ali i ograničene mogućnosti za financiranje svojih aktivnosti, kao na primjer u Češkoj Republici, gdje lokalne jedinice veliku slobodu imaju samo na rashodnoj, a gotovo nikakvu na prihodnoj strani (Hogye, 2000.). Često lokalne vlasti nisu kadre i/ili nisu osposobljene stručno, učinkovito i pravodobno pružati odgovarajuće usluge. Vrlo mala tijela lokalne vlasti izložena su mogućoj opasnosti da pružanje usluga postane fragmentirano i neučinkovito, odnosno ne raspoložu sposobnošću upravljati svim zadaćama koje su im povjerene.

Što je ključni preduvjet uspješne fiskalne i organizacijske decentralizacije te slijedom toga većeg sudjelovanja građana? Presudno je da država poštuje jednom dogovoreni pristup alokaciji sredstava te da izbjegava *ad hoc* mehanizme pružanja dodatnih sredstava koji podrivaju sustav. Preduvjet za predvidivost i stabilnost jest transparentnost sustava. Mora biti posve jasno kako i zašto pojedine jurisdikcije dobivaju sredstva. Ako je država ozbiljna u vezi s poboljšanjem pružanja usluga decentralizacijom socijalne skrbi i ublažavanjem siromaštva, ona mora spojiti usluge koje se pružaju na regionalnoj i lokalnoj razini s izvorima potrebnih sredstava.

Zaključno, fiskalna i organizacijska decentralizaciji *može*, ali i *ne mora*, biti jamstvo boljih javnih usluga i unapređenja kakvoće života. Lokalne vlasti možda bolje znaju kako djelovati da se uspješnije zadovolje potrebe njihovih građana, ali ako nije ostvarena jasna podjela nadležnosti i odgovornosti, poticaji u primjeni učinkovitog postupka pružanja usluga i mobilizacija financijskih izvora i koordinacija, mala je vjerojatnost da će lokalne vlasti uspjeti ostvariti bolje pružanje usluga i učinkovitije pomoći siromašnima.

Prijeko je potreban politički konsenzus za utvrđivanje broja i optimalne veličine županija, gradova i općina, čija je svrha pružanje javnih dobara i usluga, i primjerene kvalitete života stanovništva te provedba temeljite reforme teritorijalnog i fiskalnog ustroja države (Institut za javne financije, 2016.). Vlast, stoga, mora osigurati javno dostupne kvalitetne i sveobuhvatne podatke za istraživanja i analize, nužne za kvalitetno odlučivanje (npr. bilance županija, gradova i općina, baze podataka o dijeljenju poreza između države, županija, gradova i općina). Ujedno, treba postići jasnu podjelu funkcija i minimalne financijske standarde određivanjem obveznih funkcija županija, gradova i općina temeljem utvrđenih minimalnih

standarda i funkcija koje mogu preuzeti ako imaju dovoljno sredstava. Važno je organizirati financiranje županija, gradova i općina u prvom redu porezima, uz izravne pomoći iz državnog proračuna za decentralizirane usluge utemeljene na troškovima po korisniku usluge, bez dijeljenja poreza za svrhe koje nisu primarno fiskalne. To zahtijeva ublažavanje fiskalnih nejednakosti, ali uz jasno određene kriterije temeljene na izračunu gospodarskih i fiskalnih kapaciteta. Radi ostvarivanja zadanoga, nužno je uspostaviti suradnju i koordinaciju nadležnih tijela, u prvom redu ministarstava, Državnog zavoda za statistiku i predstavnika županija, gradova i općina u redovitim godišnjim analizama i objavama gospodarskog i fiskalnog položaja županija i pripadajućih im gradova i općina.

Za bolje sudjelovanje građana potrebno je omogućiti uvid u sve transakcije unutar javnog sektora, njihovo redovito praćenje i izvještavanje, uključivši sve subjekte javnog sektora, kao što su javna trgovačka društva, komunalna društva i/ili lokalne uprave za ceste i slično, u djelomičnom ili potpunom vlasništvu države, županija, gradova i općina. Hrvatska treba uspostaviti javno dostupnu bazu s detaljnim podacima o poslovanju svih trgovačkih društava u djelomičnom ili potpunom vlasništvu županija, gradova i općina. Konačno, kako bi se što brže i uspješnije iskoristili svi razvojni potencijali, potrebno je osigurati prijenos vlasništva i upravljanja imovinom na niže razine vlasti, odnosno na županije, gradove i općine.

Iako je zakonodavno određenje u Hrvatskoj razmjerno dobro, postoje raznovrsne institucionalne slabosti, ponajprije psihološke i kulturološke prirode, veće uključenosti građana u proračunski proces i donošenje odluka vezanih uz javne prihode i rashode. Ponajviše to je vezano uz činjenicu da se većina rješavanje svih važnih društvenih problema najčešće ostvaruje na nacionalnoj razini. Nadalje, razmjerno je slab interes javnosti za djelovanje i samostalnost lokalne vlasti, a zbog dugotrajne tradicije centralističke države građani nisu naučili i nisu voljni zahtijevati prebacivanje donošenja odluka na niže razine vlasti. Često nisu posve jasne uloga i odgovornost lokalnih vlasti, pa one često nisu spremne prihvatiti potrebnu odgovornost i otvorenost. Konačno, nedostaju informacije o proračunu i proračunski podaci, pa su građani u najvećoj mjeri općenito otuđeni od donošenja političkih odluka, uključujući određivanja proračuna i proračunskih procesa.

Institut za javne financije već nekoliko godina analizira i ocjenjuje transparentnost lokalnih proračuna kojim su obuhvaćene sve županije, gradovi i općine, odnosno svih 576 lokalnih proračuna u Hrvatskoj. Proračunsku transparentnost lokalnih jedinica Institut za javne financije mjerio je brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim službenim mrežnim stranicama, a to su u ovom ciklusu: godišnje izvršenje proračuna za 2015., polugodišnje izvršenje proračuna za 2016., prijedlog proračuna za 2017., izglasani proračun za 2017. i proračunski vodič za građane za 2017. Željela se utvrditi količina i pravovremenost objave analiziranih proračunskih dokumenata na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica te kvaliteta tih stranica. Stanje transparentnosti lokalnih proračuna se poboljšava, ali je još uvijek daleko od zadovoljavajućeg (Ott et al., 2017.).

Sudjelovanje građana u proračunskom procesu složena je tema razmjerno novijeg datuma, a i malobrojna su iskustva drugih zemalja, ali očito postoje mogućnosti i načini poboljšanja sadašnjeg nezadovoljavajućeg stanja u Hrvatskoj. Treba se zalagati za osnivanje odbora za nadzor proračuna koji će se sastojati od predstavnika nadležnih tijela, proračunskih korisnika i građana, kako bi se mogla pojačati njihova uloga u nadzoru lokalnih proračuna. Usto, važno je unaprijediti inicijativu građana za uključivanje u lokalne proračunske procese, pri čemu je potrebno pripremiti lako razumljiv proračunski vodič.

Mnogi gradovi i županije u Hrvatskoj to su već učinili, i iako se učinci ne mogu odmah vidjeti, posve je očito da to u značajnoj mjeri može pomoći neposrednijem i odlučnijem sudjelovanju građana pri donošenju odluka o javnim financijama.

Proračun je previše važan da bi bio prepušten igri pojedinih političara i interesnih grupa koje oni mogu zastupati. Građani i različite vladine i nevladine organizacije mogu se i moraju aktivno uključiti u proračunski proces. Za uspješno demistificiranje javnih financija i njihovo približavanje zainteresiranim građanima potrebna su mnoga sustavna istraživanja i širenja informacija. Izneseni primjeri iz raznih sredina nedvojbeno potvrđuju da se mogu i moraju poboljšati znanje građana o javnim prihodima i rashodima, zainteresiranost za njih te njihov utjecaj na te prihode i rashode. Uspješno komuniciranje svih zainteresiranih dionika ključan je preduvjet uspjeha jer sve uključene strane imaju zajednički cilj - održiv, učinkovit i djelotvoran napredak i razvoj lokalnih jedinica. Transparentnost i sudjelovanje građana uzajamno se dopunjuju i oboje su potrebni za bolji proračunski ishod. Potrebno je prekinuti začarani krug općeg međusobnog nepovjerenja građana i nadležnih tijela. U svemu navedenome, ova publikacija može biti od velike pomoći.

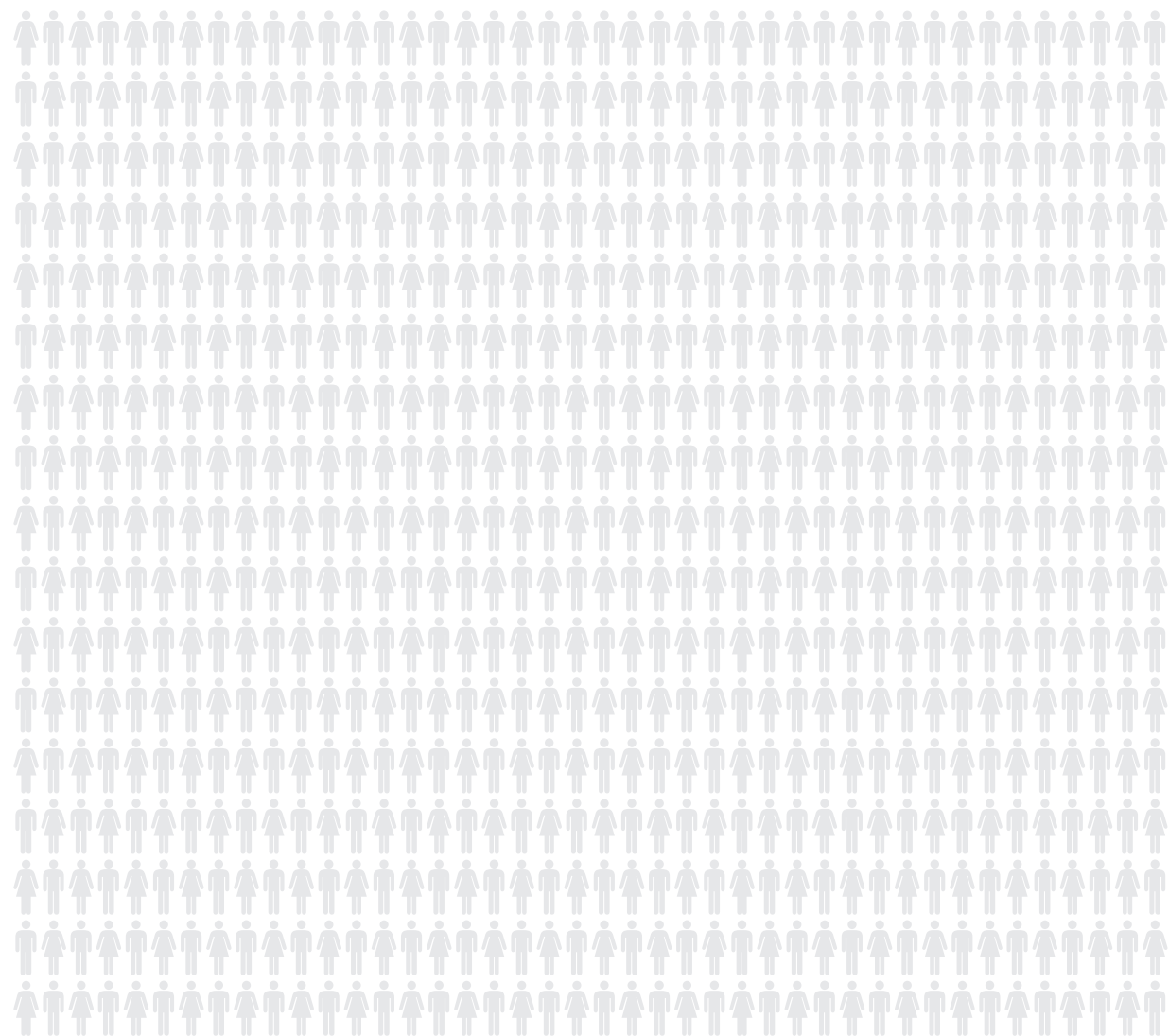
Literatura

- Ahmad, E. Bordignon, M., Brosio, G. (2016) *Multi-level Finance and the Euro Crisis - Causes and Effects*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham, GB, Northampton, MA.
- Bird, R. M., Smart, M. (2001) *Intergovernmental fiscal transfers: some lessons from international experience, international tax program*, Toronto: Rotman School of Management University of Toronto.
- Ebel, R. D., Yilmaz, S., (2001) *On the measurement and impact of fiscal decentralization*. Paper prepared for the Symposium on Public Finance in Developing Countries. Essays in Honor of Richard M. Bird. The Georgia State University.
- Hogye, M., ur. (2000) *Local and regional tax administration in transition countries* [online]. Budapest: The Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Dostupno na <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=95>.
- Institut za javne financije (2016) Vladi i Saboru Republike Hrvatske: Institut za javne financije članovima Vlade i saborskim zastupnicima. *Newsletter Instituta za javne financije, br. 102*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M., Stanić, B. (2017) Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2016. - ožujak 2017. *Newsletter Instituta za javne financije br. 112*. Zagreb: Institut za javne financije.
- von Braun, J., Grote, U. (2000) Does decentralization serve the poor? Paper presented at IMF Conference on Fiscal Decentralization, Washington D.C., 20-21 November 2000. Dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

KAKO OSLOBODITI ZAROBLJENU LOKALNU SAMOUPRAVU

Dragan Zelić, dipl. pol.
GONG



U veljači 2017. objavljeno je GONG-ovo istraživanje Naša zarobljena mesta¹ koje se bavilo akterima i mehanizmima djelomičnog ili potpunog političkog i regulatornog zarobljavanja javnih institucija i resursa radi ostvarivanja partikularnih interesa pojedinaca, grupa ili mreža moći u trima lokalnim jedinicama, i jednoj regionalnoj, u Hrvatskoj (Dubrovnik, Slavonski Brod, Zagreb i Istarska županija), kao i saznanjima i stavovima građana tih zajednica o takvim praksama.

Postavlja se pitanje je li moguće razvijati lokalnu demokraciju u našim zarobljenim mistima koja su isprepletene mrežama moćnih pojedinaca, grupa koje se koriste sustavom ili djelom tog sustava radi ostvarivanje partikularnih interesa i kontrole nad javnim institucijama, uslugama i resursima. Istraživanje se bavilo akterima i mehanizmima zarobljavanja.

Zarobljenost na lokalnoj razini rezultira stvaranjem novih ili produbljanjem postojećih nejednakosti (pristup radnim mjestima, pristup poslovnim prilikama, skupe javne usluge, mogućnost samoaktualizacije itd.), osjećajem nemogućnosti i besmislenosti javnog djelovanja, pa sve do političke apatije i nezainteresiranosti. U tom smislu detektirane javne politike koje su podložne zarobljavanju su zapošljavanje/kadroviranje, prostorno planiranje, komunalno-građevinski zahvati te socijalne mjere.

Nadalje, istraživanje je otkrilo da su prakse zarobljavanja omogućene i poduprte važećim zakonsko-institucionalnim rješenjima te da se razvijaju u interakciji s vodećim nacionalnim strankama (HDZ i SDP) od kojih je jedna uvijek u vladajućim strukturama zajedno s koalicijskim partnerima.

Imajući na umu uvođenje izravnog izbora gradonačelnika koji je na snazi od 2009., širenje i jačanje ovlasti izvršne vlasti nauštrb predstavnicičkog tijela uvedene za vrijeme Milanovićeve Vlade te prihvaćanje tzv. Lex šerifa² kojim se dodatno jača pozicija gradonačelnika, može se očekivati da će klijentelističke i zarobljavajuće mreže jačati. Građanima preostaje da se bore protiv takvih mreža ili se uhvate u mrežu što bi značilo poraz građanske svijesti te daljnje zarobljavanje javnog interesa.

Istraživanje je pokazalo da su uobičajeni kontrolni mehanizmi slabi, a tu se prvenstveno misli na političku opoziciju, medije i civilno društvo. Politička opozicija je ponekad u tihom suradnji s vladajućima, lokalni mediji ovise o proračunima jedinica, a civilno se društvo na lokalnim razinama uglavnom ne bavi pitanjima borbe protiv korupcije, transparentnosti i građanskim sudjelovanjem u procesima donošenja odluka.

Moć mreža lokalnih vlasti proizlazi velikim dijelom i iz vrijednosti resursa kojima neka mreža raspolaže, a perspektiva povećanja vrijednosti resursa u budućnosti snažan je motiv održavanja postojećeg stanja, što uključuje visinu lokalnog proračuna i djelovanje komunalnih poduzeća te ostalih trgovačkih društava u kojima lokalne jedinice imaju udio u vlasništvu.

Jačanju mreža uvelike pridonosi i ponašanje dijela pravosudnog sustava koji kontradiktornim, često oslobađajućim presudama u suđenjima za političku korupciju, podriva povjerenje u sustav. Stoga se za buduća istraživanja kao važno pitanje nameće ono o uključenosti pravosuđa, uključujući odvjetnike, u mreže moći koje provode zarobljavanje.

Najporazniji rezultati istraživanja odnose se na stavove građana koji su u isto vrijeme očekivani, ali i šokantni. Značajan dio građana upoznat je s mehanizmima koji vode „zaroblja-

¹ Opširnije v. <http://gong.hr/hr/dobra-vladavina/antikorupcijska-politika/nasa-zarobljena-mista-2/>

² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 123/17

vanju“, no smatraju ih dijelom „normalnog“, dapače ponekad čak i „očekivanog“ ponašanja političkih aktera.

Nezainteresiranost i apatija odgovaraju mrežama moći jer im manja izlaznost na izbore povećava šanse za izborni uspjeh, a izborni uspjeh osigurava održavanje i proširivanje mreža moći.

Kako bi se zaustavilo i spriječilo zarobljavanje, GONG je preporučio sljedeće:

- smanjenje ovlasti gradonačelnika, načelnika i župana kroz:
 - uravnoteženje ovlasti izvršne i predstavničke vlasti u lokalnim sredinama,
 - smanjenje prostora za diskrecijsko odlučivanje,
 - smanjenje iznosa vrijednosti kojima samostalno raspoložu;
- ujednačavanje opisa i uvjeta radnih mjesta u lokalnoj samoupravi te ukidanje ovlasti izvršnih čelnika za samostalno definiranje sistematizacije i uvjeta radnih mjesta;
- uvođenje obveza zapošljavanja temeljem javnih natječaja u javnim poduzećima, uz striktno pridržavanje načela stručnosti prilikom zapošljavanja;
- ukidanje mogućnosti da skupštine javnih poduzeća čini samo jedna osoba (najčešće nositelji izvršne vlasti) ili malobrojne osobe bliske ili pod utjecajem izvršne vlasti;
- demokratizaciju upravnih i nadzornih vijeća javnih institucija i javnih poduzeća kroz:
 - propisivanje obveze imenovanja stručnih i kompetentnih osoba na te pozicije, temeljem javnih natječaja,
 - propisivanje multisektorskog sastava takvih tijela, uključujući predstavnike stranaka/koalicija iz predstavničkih tijela, ali i stručne javnosti – akademske zajednice, strukovnih organizacija, sindikata, poslovnog i civilnog sektora,
- ograničavanje broja mandata na izravno biranim izvršnim funkcijama u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, u skladu s ograničenjima broja mandata za drugu izravno biranu funkciju, onu predsjednika Republike;
- propisivanje nespojivosti funkcija općinskog načelnika i gradonačelnika s funkcijom saborskog zastupnika;
- ukidanje Zakona o strateškim investicijskim projektima;
- propisivanje transparentnih procedura i kriterija za financiranje medija iz lokalnih proračuna, uz demokratizirana povjerenstva koja odlučuju o financiranju;
- institucionalno osiguravanje sustava snažne podrške i zaštite “zviždačima” koji progovaraju o zloupotrebi položaja i ovlasti;
- olakšavanje uvjeta za pokretanje referenduma od strane građana na lokalnoj razini.

Osim kroz promjenu postojećeg normativnog okvira, potrebno je i šire društveno djelovanje koje, po našem sudu, mora uključivati bar sljedeće elemente:

- nastaviti, proširiti i produbiti djelovanje na razvoju demokratske političke kulture građana, u čemu ključnu ulogu mora preuzeti obrazovni sustav, uz potporu organiziranog civilnog društva te, iako malobrojnih, ipak iznimno važnih nezavisnih (neprofitnih) medija;
- usustaviti razmjenu informacija i gdje je moguće provoditi zajedničke aktivnosti zagovarača i istraživačkih novinara, radi prepoznavanja negativnih praksi “zarobljavanja” i mobilizacije što većeg broja građana protiv takvih praksi;
- osnažiti i povećati autonomiju djelovanja lokalnih inicijativa za pružanje otpora praksama zarobljavanja – tehnička pomoć i logistička potpora organiziranog civilnog društva s kapacitetima za društvenu promjenu lokalnim inicijativama te rad na razvoju filantropije među građanima i malim/srednjim poduzetnicima – “gubitnicima” praksi zarobljavanja.

Aktiviranje i sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka i kao svojevrsni kontrolni mehanizam može potaknuti razvoj dobre vladavine na lokalnoj razini. Pored pokretanja različitih građanskih inicijativa ili osnivanja udruga, postoje i institucionalizirani oblici sudjelovanja kao što su lokalni referendumi koje raspisuje predstavničko tijelo, a građani mogu pokrenuti postupak raspisivanja referendumu nakon što prikupe 20% potpisa ukupnog broja birača općine, grada ili županije. Većina vijeća mjesnih odbora i gradskih četvrti također može predložiti raspisivanje referendumu.

Na lokalnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina ukupnog broja birača upisanih u popis birača lokalne jedinice u kojoj je raspisan referendum. Zbog tog uvjeta lokalni referendumi su vrlo rijetki, a treba podsjetiti da je neposredno prije održavanja referendumu o ulasku u Europsku uniju ukinut kvorum odaziva na državnom referendumu.

Jedan od načina aktiviranja građana jest i opoziv načelnika/gradonačelnika ili župana. Raspisivanje referendumu za opoziv može predložiti 20% ukupnog broja birača u lokalnoj/regionalnoj jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima.

Odluka o opozivu općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana donesena je ako se na referendumu za opoziv izjasnila većina birača koji su glasali, uz uvjet da ta većina iznosi najmanje jednu trećinu ukupnog broja birača upisanih u popis birača u jedinici. Prema novousvojenim izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dvije trećine vijećnika mogu predložiti raspisivanje referendumu o opozivu i donijeti odluku o raspisivanju također s dvije trećine glasova.

Građani se mogu aktivirati i kroz mjesne zborove građana koji se sazivaju radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima lokalnog značenja, raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja lokalnog značenja. Odluka donesena na mjesnom zboru građana obvezna je za mjesni odbor odnosno odbor gradske četvrti, ali ne obvezuje predstavničko tijelo općine ili grada.

Kroz institut predstavljanja građana tijelima jedinica lokalne samouprave i tijelima državne vlasti građani mogu tražiti odgovore na određena pitanja. Predstavka mora biti potpisana

i na njoj mora biti navedeno ime i prezime građana koji je potpisuju i njihov jedinstveni matični broj. Tijelo državne vlasti i tijelo lokalne samouprave dužno je u primjerenom roku odgovoriti građanima koji su predstavku podnijeli.

Institut koji se rijetko koristi je predlaganje donošenja određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz djelokruga lokalnih jedinica koji može pokrenuti 10% birača, a jedinica je dužna odgovoriti u roku od tri mjeseca.

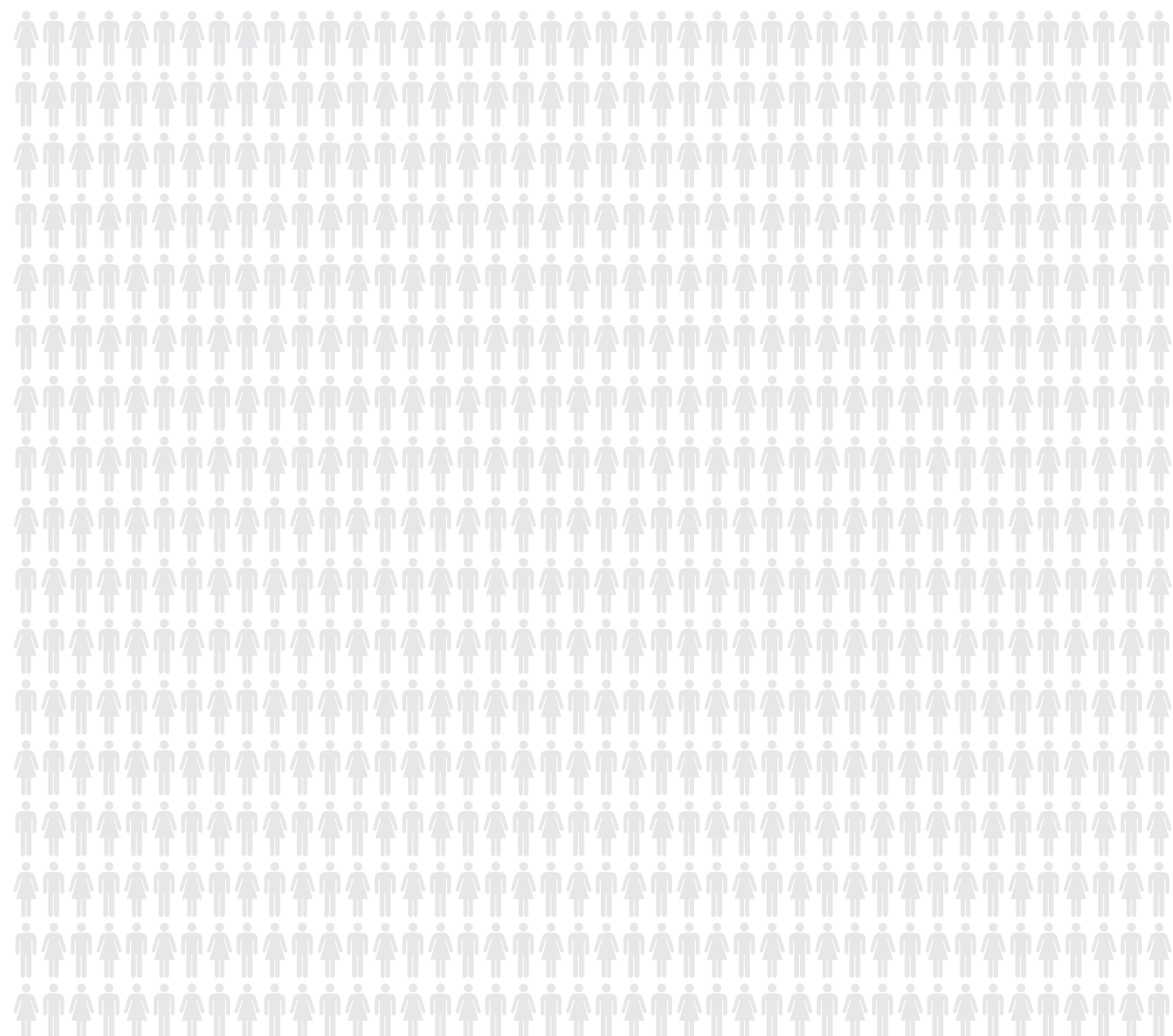
Jedan od oblika sudjelovanja, koji postaje u svijetu sve popularniji, participativno je budžetiranje kao proces koji uključuje pravovremeno informiranje i osiguranje prilika građanima za davanje konstruktivnih prijedloga koji se potom uključuju u proračun. Primjer uspješnog projekta participativnog budžetiranja bio je u Pazinu gdje su građani, organizacije civilnog društva i institucije lokalne vlasti u okviru GONG-ovog projekta³ pokazale da je moguće uspješno provesti proces participativnog budžetiranja te na taj način uključiti građane.

U sadašnjim okolnostima građani mogu biti važni faktor u sprječavanju urušavanja lokalne demokracije te njezina razvoja koristeći se različitim oblicima svoga javnog i političkog angažmana kako bi se glas građana što više čuo.

³ <http://gong.hr/hr/dobra-vladavina/lokalne-vlasti/participativno-budzetiranje-i-dobra-ekonomija-put-/>

SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU LOKALNA DEMOKRACIJA U HRVATSKOJ: TREBAJU LI NAM PROMJENE

doc. dr. sc. Teo Giljević
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: teo.giljevic@pravo.hr



Suvremene demokracije u politološkoj literaturi označavaju se sintagmom liberalnih demokracija. Demokratski element u žarište stavlja suverenitet i političko sudjelovanje građana, dok liberalni element naglasak stavlja na vladavinu prava i zaštitu pojedinačnih prava i sloboda.

U Republici Hrvatskoj državna vlast ograničena je pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. Europska povelja o lokalnoj samoupravi definira lokalnu samoupravu kao pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova. Pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se putem predstavničkih tijela čije članove biraju građani.

Predstavnička demokracija, kad se govori o lokalnoj razini, uključuje ne samo predstavnička tijela (općinsko ili gradsko vijeće, županijsku skupštinu) već i različite oblike sudjelovanja građana i odlučivanja građana. Lokalna razina najbliža je građanima te se u skladu s načelom supsidijarnosti većina javnih poslova treba obavljati na toj razini, čime se omogućuje i najveći utjecaj građana. Modaliteti sudjelovanja građana mogu se podijeliti na tradicionalne (referendum, građanska inicijativa, submunicipalna samouprava, mjesna samouprava, skupštine građana i konzultativni zborovi), nove (neposredni izbor načelnika, opoziv izabranih dužnosnika, nezavisni politički akteri, zastupljenost manjina, vijeća mladih, lokalne nevladine organizacije i lokalni mediji) i suvremene oblike potaknute razvojem informacijske tehnologije (participativno budžetiranje, e-konzultacije, e-peticije, forumi građana, forumi na društvenim mrežama, fokus-grupe).

Danas u Hrvatskoj, ali i u čitavoj Europi, aktualan je problem legitimnosti vlasti. Za percepciju legitimnosti sustava od važnosti su i ulazna i izlazna dimenzija legitimiteta, premda je suvremeno doba fokus na izlaznoj dimenziji (sposobnosti države da rješava kompleksne društvene probleme) koja sve više dolazi pod znak pitanja. Zbog toga je nužno osigurati i potaknuti uključivanje privatnog i civilnog sektora, ali i samih građana, u proces donošenja odluka kako bi se ojačala ulazna dimenzija legitimiteta.

Obnova liberalne demokracije treba krenuti na lokalnoj razini tako da osigurava građanima šire i intenzivnije sudjelovanje u političkim procesima i u upravljanju javnim poslovima. Participacija građana nije nešto što dolazi samo od sebe, već je potreban partnerski odnos s političkom vlašću koja će uključivati i poticati građane u obavljanje različitih javnih poslova čineći ih na neki način stoga i suodgovornima za javne politike. Demokracija dobiva na kvaliteti kad su građani bolje informirani, zainteresirani, angažirani i spremni na suradnju s javnom vlasti. Kontinuirano uključivanje građana u javni život, kako na središnjoj tako i na lokalnoj razini, rad nositelja političke vlasti čini transparentnijim i bližim građanima, a ujedno pozitivno djeluje na kvalitetu oblikovanja javnih politika te olakšava njihovu implementaciju. Obnašanje različitih političkih funkcija na lokalnoj razini trebalo bi pomoći u pripremi političara za obnašanje vlasti na središnjoj razini te ih naučiti o važnosti dobrog upravljanja, načela otvorenosti, transparentnosti, odazivnosti, odgovornosti, zakonitosti. S druge strane, lakša dostupnost lokalnih upravnih tijela građanima, ali i jednostavnije razumijevanje lokalnih javnih problema čine razinu lokalne samouprave najprikladnijom razinom za veću participaciju građana u javnom odlučivanju. Razvijanje participativne demokracije nameće se stoga kao nužnost obnove demokratskog legitimiteta države.

Kao primjer suvremenog instrumenta participacije građana može se istaknuti deliberativno ispitivanje mišljenja građana koje je, primjerice, provedeno u Gradu Karlovcu gdje su građani konzultirani o načinu uređenja centra grada. Taj je instrument razvio američki profesor J. Fishikin tako da djeluje u tri faze: prvo se građane pita o mogućim rješenjima nekog problema koji je njima važan, zatim se organiziraju intenzivne rasprave s ekspertima o tom pitanju, na kraju se ponovo pita građane što misle o rješenjima. Naravno, važno je da se rezultati deliberacije ugrade u konačnu odluku kako bi građani imali osjećaj da ih je vlast stvarno uključila u proces donošenja odluka, a ne da su bili samo puki ukras radi popravljivanja lošeg imidža vlasti u javnosti.

Stanje lokalne demokracije u Hrvatskoj nije na zadovoljavajućoj razini te je prijeko potrebno raditi na jačanju lokalne demokracije. Različita ispitivanja mišljenja pokazuju kako većina građana smatra da je Hrvatska pretjerano centralizirana te da je potrebno više uključiti građane i primjenjivati instrumente neposredne demokracije pod pretpostavkom adekvatnog informiranja građana i korištenjem pametnim (*smart*) rješenjima za participaciju kako bi se prevenirala opasnost od autoritarnog razvoja demokracije u Hrvatskoj.

Tijekom 1990-ih u Hrvatskoj izlaznost na lokalnim izborima bila je preko 70%, što se smatra dobrom izlaznošću. Međutim, nakon 2000. godine izlaznost na lokalnim izborima smanjena je na ispod pedeset posto (46,85% 2001., 40,8% 2005., 47% 2009., 47% 2013. i 46,9% 2017.), što pokazuje da postoji niz ozbiljnih problema s lokalnom samoupravom u Hrvatskoj te oduzima puni legitimitet izabranim lokalnim vijećnicima i izvršnim funkcionerima s obzirom na to da više od 50% birača nije sudjelovalo na izborima. Kao imperativ nameće se nužnost uključivanja građana u značajnijoj mjeri u proces odlučivanja na lokalnoj razini. Građane je ujedno nužno i pravodobno i potpuno informirati o svim lokalnim politikama. Za jačanje lokalne demokracije od izrazite je važnosti edukacija građana, participativno budžetiranje i korištenje suvremenom tehnologijom (tzv. *smart instrumenti*).

Ključni faktori za modernizaciju lokalne samouprave u Hrvatskoj, a samim time i za jačanje lokalne demokracije, jesu digitalizacija, jačanje novih i tradicionalnih oblika sudjelovanja građana te otvaranje suvremenim oblicima sudjelovanja. Preduvjeti da bi se to postiglo su širenje lokalnog samoupravnog djelokruga kako bi odgovarao potrebama građana, jačanje lokalne autonomije, decentralizacija niza javnih službi na lokalnu razinu, stvaranje lokalnih jedinica koje imaju odgovarajuće financijske, fiskalne, organizacijske i personalne kapacitete, jačanje uloge i snage lokalnih predstavničkih tijela, jačanje responsivnosti, profesionalnosti i etičnosti u lokalnim jedinicama. S druge strane, potrebno je kontinuirano raditi na uklanjanju niza otežavajućih faktora poput autoritarne kulture, monocentrizma, fragmentacije, slabih upravnih kapaciteta većine lokalnih jedinica, nedostatka inovacija i pozitivnih promjena i teškoće pristupu fondovima EU-a.

Polazeći od priloga u raspravi na ovom forumu, formulirane su određene preporuke za jačanje lokalne demokracije u Hrvatskoj.

1. Edukacija građana, lokalnih službenika i lokalnih političara i izgradnja demokratske kulture

Važno je provoditi kontinuiranu edukaciju građana, lokalnih službenika, ali i lokalnih političara o demokratskoj proceduri i važnosti izgradnje civilne pluralističke kulture utemeljene na komunikaciji, konsenzusu i raznolikosti. Edukacijom se može ojačati svijest o koristima

suodlučivanja, motivirati građane za aktivnijim djelovanjem u lokalnoj zajednici te sveukupno doprinijeti dugoročnom i promišljenom razvoju lokalne zajednice.

2. Poticanje sudjelovanja građana u odlučivanju

U Hrvatskoj još uvijek ne postoji zadovoljavajuća razina aktivnog uključivanja građana u odlučivanje, ali i provedbu javnih projekata. Potrebno je stoga poticati uključivanje građana radi postizanja suradničkog odnosa građana i predstavnika političke vlasti i uprave čime bi se doprinijelo primjerenijim rješenjima u skladu sa stvarnim potrebama lokalne zajednice.

3. Modernizacija modaliteta sudjelovanja građana u odlučivanju

Uz postojeće tradicionalne modalitete sudjelovanja građana u odlučivanju potrebno je razvijati i dodatno jačati suvremene modalitete sudjelovanja građana u odlučivanju, a za to su pogodne platforme i oblici komunikacije, primjerice putem društvenih mreža. Na taj način može se olakšati svim građanima sudjelovanje u procesima političkog odlučivanja na lokalnoj razini, ali i približiti donošenje odluka mlađim generacijama koje su ponajprije sklone koristiti se takvim oblicima komunikacije. Ujedno, potrebno je redefinirati i potaknuti korištenje nekim od tradicionalnih mehanizama, kao što je referendum.

4. Reforma teritorijalnog ustrojstva u svrhu jačanja uloge lokalnih jedinica

Lokalna samouprava izrazito je fragmentirana: više od 50% lokalnih jedinica ima manje od 3.000 stanovnika. Zadovoljavajuća razina upravnog kapaciteta lokalne jedinice od ključne je važnosti za obavljanje njihovih izvornih poslova iz samoupravnog djelokruga. Reforma teritorijalnog ustroja stoga se nameće kao *condicio sine qua non* jer bez snažnih lokalnih jedinica nije izgledan ni razvoj lokalnih demokratskih potencijala koje za svoje djelovanje trebaju institucionalnu potporu.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a dijelom i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, koju je pratila i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i nedovoljnom osnovom za provedbu. Osim toga, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, funkcionirajućih institucija. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu pokreće se Forum za javnu upravu u skladu sa slijedećim načelima:

- Članovi su stručnjaci iz različitih akademskih i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora
- Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva izlaganja koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva
- Sastanci Forumu su zatvorenog tipa
- Nakon sastanka objavljuje se publikacija koja sadržava oba teksta, komentare te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji
- Publikacije se objavljuju na Internet stranicama Instituta <https://iju.hr/> i Zaklade <https://www.fes-croatia.org/>

Radovi objavljeni u publikaciji s foruma podliježu uredničkoj recenziji.

ISBN 978-953-7935-11-5



9 789537 935115