

## LOKALNA SAMOUPRAVA I NAČELO SUPSIDIJARNOSTI

### Uvod

1. Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina, te je teorijski i praktično inkorporirana u sve suvremene demokratske političke sustave u svijetu. Upravo na problematici lokalne samouprave, u komparativnom kontekstu, do izražaja dolaze nacionalni pristupi pojedinih država, ali istodobno i univerzalni pristupi.<sup>1</sup> Polazimo od Rousseauove opće volje, Montesqueove diobe vlasti, Millove predstavničke demokracije, Pusićevih istraživanja "Istinito, Dobro i Lijepo", Habermasovih i Luhmannovih istraživanja, preko teorije samoorganizacije (Forester, Asabov) do moderne društvene teorije samotvorbe - autopoiesis.

2. Temeljno pitanje je - što načelo supsidijarnosti znači za razvitak lokalne samouprave? Osobito nas to zanima u današnjim okolnostima, kada se društvenom razvitku pristupa cjelovito, kada smo svjedoci i sudionici fenomena globalizacije. Mišljenja smo da upravo pomirenje dijametralnih suprotnosti u društvenom razvoju, s naglaskom na odnos središnje i periferne vlasti, može se svesti na pristup alopoietični i/ili autopoietični, ima šansu u istinskoj primjeni načela supsidijarnosti.

Zašto smatramo važnim i nezaobilaznim pitanje lokalne samouprave? U postkomunističkim zemljama, u zemljama u kojima se provodi tranzicija, sve više prolazi vrijeme izgradnje države "odozgo", koji proces je nuždan, ali ne i dostatan. Ovo stoga što smatramo da je odmah iza toga imperativ izgradnje društva, ali ovaj put "odozdo". Naravno da je taj proces u stalnoj interakciji, te jedan drugog ne ugrožava, nego oplemenjuje. To je moguće samo u ozračju istinske demokracije.

### O društvenom razvitku

1. Društvenom razvitku sve više se pristupa cjelovito, a to znači kao sinergijskom zbroju (i) osobnog razvitka, (ii) organizacijskog razvitka, (iii) gospodarskog razvitka i (iv) kulturnog razvitka. U osobnom razvitku polazi se od razvijanja motivacije, znanja i međusobnih odnosa, koji rezultira moralnom, intelektualnom i estetskom emancipacijom čovjeka. Organizacijski razvitak zasnovan je na modernoj tehnologiji

<sup>1</sup> Vidi, *Local Government in Europe, Trends and Developments*, ed. by Richard Batley and Gerry Stoker, Macmillan, 1991.

i poznat kao "japanska proizvodna filozofija", što je proizvodnja bez škarta i "just in time" s naglaskom na kvaliteti. Gospodarski razvitak promišlja rješenja u upravljanju tijekovima materijala, energije, informacija i novca, s naglaskom na *human capital* (stopa povrata od ulaganja u ljude). Kulturni razvitak obuhvaća u najširem smislu tehnologiju i gospodarstvo, a u širem smislu moral, pravo, politiku, religiju, filozofiju i znanost, a u najužem smislu tu je primat umjetnosti.<sup>2</sup> Društvenom razvitku, evidentno je, pristupamo sukladno teoriji sustava, no ipak u ovom radu nas najviše zaokuplja tzv. *causa formalis* (Aristotel), tj. koja su pravila ustrojstva i organizacije subjekata razvitka, odnosno jedinica lokalne samouprave. Zato nas posebno interesiraju tendencije u društvenom razvitku s aspekta problema regulacije u društvu, koje su međusobno povezane, a to su: rast gustoće stanovništva; rast informacija, odnosno upotrebljivog znanja; rast detaljnosti diobe rada; rast produktivnosti; širenje kruga društveno legitimnih interesa.<sup>3</sup>

2. Ako se želi kondenzirano iskazati razvitak moderne države kao organizacije, onda se može reći da je ona prošla kroz nekoliko faza, i to: monarhijskog apsolutizma, demokratske države, države javnih službi, države regulacije gospodarstva i socijalne države, čiji razvitak je kumulativan. Stoga se zaključuje da se od suvremene države očekuje da pruži mir i sigurnost svojim građanima, a da ujedno funkcionira kao demokratska država uz narodno predstavništvo i uz diobu vlasti, da održava javne službe, da regulira gospodarstvo, da jamči socijalnu sigurnost.<sup>4</sup>

3. Donedavno svijet socijalizma i kapitalizma bio je u fazi takmičenja (od ideologijskog, preko vojnog, do športskog). Svatko je interpretirao svoj svijet na isključiv način, prenapregnuto nastojeći negirati sve druge, primjenjujući maksimalnu netolerantnost. To je bio ideologijski pristup kod kojeg je prevladavala subjektivistička interpretacija. Objektivna interpretacija zahtijeva analizu brojki, dosega.

Nakon simboličnog pada berlinskog zida dolazi veoma brzo do bitnih promjena u zemljama bivšeg komunističkog režima. Taj proces je započeo daleko ranije (Mađarska 1956., Čehoslovačka 1968., Poljska 1970., 1981., Hrvatska 1971.). Sve te promjene prvenstveno su rezultirale donošenjem novih ustava, kao iskaza cjelovitog društvenog projekta razvitka konkretne zemlje, znači novih poželjnih državnih ustroja, čime se ostvaruje koncept konstitucionalizma. Drugim riječima, to znači da se tržišno privređivanje treba odvijati u ozračju diobe vlasti i pravne države, gdje je vlast ograničena (kočnica i ravnoteža), gdje su najvažnija ljudska prava.

Na žalost, u toj i takvoj Europi koja snažno kroči u budućnost, na prostorima bivše SFRJ odvijaju se zbivanja koja su ispod razine civilizacije i čovječnosti.

4. Istodobno u svijetu, u Europi osobito, odvija se proces dezintegracije, ali i novih integracija. Upravo kod učlanjenja u zajedničku Europu iskristalizirali su se

<sup>2</sup> Vidi detaljnije Ante Lauc: *Razvitak Hrvatske od kaosa do autopoiesisa*, Ekonomski vjesnik, 2 (5), Osijek, 1992., str. 181-191.; Branko Babac, Zvonimir Lauc: *Regija i regionalizacija u Hrvatskoj*, ustavnopravni i upravopolitički aspekti, Pravni fakultet Osijek, 1989.

<sup>3</sup> Vidi Eugen Pusić: *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989., str. 125. i dalje

<sup>4</sup> Eugen Pusić: *Država kao organizacija*, Zbornik PFZ, 46 (4) 1996., str. 366.

kriteriji koje svaki potencijalni član mora ispuniti da bi se osiguravala cjelovitost, da bi novi članovi što manje ugrožavali zajedništvo.

Kriteriji su: i) ekonomska efikasnost; ii) politička demokratičnost; iii) strateška sigurnost.

Pod ekonomskom efikasnošću podrazumijeva se gospodarski razvitak u kojem do izražaja dolazi makroekonomsko i institucionalno tržišno okruženje. Pod političkom demokratičnošću podrazumijeva se "welferistički koncept" razvitka demokracije i demokratskih institucija, osobito slobode medija i zaštita svih ljudskih prava i sloboda. Nije strano ovim kriterijima dodati visoko poštivanje čovjekova okoliša. Efikasnost, efektivnost i demokratičnost suvremenog društva u najvećoj mjeri zasnovani su na proizvodnji i potrošnji znanja. Tako znanje, znanost i informacije u svijetu postaju presudni. Strateška sigurnost može se svesti na osiguranje mira i pružanje sigurnosti svim stanovnicima na državnom području.

5. Svjedoci smo i donekle sudionici Informacijskog društva, a već se najavljuje Biotehnologijsko društvo. Neki to nazivaju postindustrijskim dobom, neki postmodernom, neki informatičkim društvom. Neki to podvode pod "McWorld", gdje svijet zapljuskuje ista tehnologija, ekologija, komunikacija i trgovina. To je proces globalizacije svijeta,<sup>5</sup> u kojem se mora istodobno očuvati, promicati i razvijati identitet. S jedne strane svjedoci smo traganja za novim integracijama (ekonomskim, političkim), ali istodobno i dezintegracijama. Moglo bi se reći, prostori (zemlje, narodi) gdje je bilo dovoljno demokracije, pripadaju prvom tipu, dok zemlje koje nisu razvijale demokraciju, pripadaju drugom tipu. Odgovarajuće mjesto u tome imaju postkomunističke zemlje s obzirom na proces tranzicije, koje polažu ispit gospodarske učinkovitosti i političke demokratičnosti, uz sve aktualniju problematiku čovjekova okoliša.

6. Kod svake integracije postavlja se pitanje oblika, hoće li ostajati jaki subjektivitet na dijelovima koji ulaze u cjelinu, ili će cjelina predstavljati glavni entitet, a dijelovi postajati periferni, što nikako ne isključuje i kvalitetno pomirenje tog odnosa. Drugim riječima, danas za Europu to znači hoće li se Europska unija, kao stožerna asocijacija, zasnivati na "logici federalizma" kao nad-država, ili kao mjesto suradnje država (i nacija). I kod toga globalnog opredjeljenja egzistiraju razlike, uvijek s interesnim predznakom.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Nas ovdje globalizacija zanima prvenstveno u odnosu na njezinu refleksiju na moderno pravo, a šire i na procese demokratizacije. Stoga značajnim smatramo radove: Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld: How the Planet is Both Falling Apart and Coming Together and What This Means for Democracy* (1995); Benjamin R. Barber, *Global Democracy or Global Law: Which Comes First?* 1. Ind. J. Global Legal Stud. 119 (1993); Edmund Burke, *Reflection on the Revolution in France*, in 8 *The Writings and Speeches of Edmund Burke* 53 (L.G. Mitchell ed. 1989), koji radovi su usmjerni, moglo bi se pojednostavljeno iskazati, na zaštitu tradicionalnog društva i politike protiv radikalnih inovacija koje značajno ugrožavaju temeljne vrijednosti i vjerovanja građanskog društva. Između ostalog, to je plod za demokracijom, jer je ista ugrožena rastom gospodarske moći, informacija, telekomunikacija i zabave, gdje su građani sve više konzumenti, a ne subjekti. Tako se smatra da McWorld razdire individualnu dušu, uzdrma zajednicu, erodira naciju-državu, razara demokraciju, reducira međunarodne odnose na "shopping", etc.

<sup>6</sup> Zbog općepoznate situacije ima stajališta da se u Sarajevu odlučuje o sudbini Europe (De Chorette, francuski ministar vanjskih poslova).

Nema sumnje da integracijski procesi moraju biti kvalitetno praćeni regulacijom, prvenstveno pravnom. Prema određenim podacima, u EU oko 1200 propisa se usuglašava, odnosno preko 11000 stranica različitih propisa. Naravno da nije samo problem u unificiranju propisa, nego još više u njihovoj ujednačenoj primjeni, prvenstveno od sudova, ali i od državnih upravnih organa, kao i asocijacija koje imaju javna ovlaštenja. Pritom valja imati na umu da i samo nastajanje prava u nekim zemljama nije istovjetno, osobito se to odnosi na kontinentalno *versus* englesko (američko) pravo. Valja kalkulirati s tradicijom svake države, a konačno i s pozitivnim zakonodavstvom i praksom.

Svi procesi imaju svoju refleksiju i u pravu. Tako je pravo slijedilo transnacionalističku tradiciju, imperijalizam, komunizam, kolonijalizam, međunarodni komercijalizam ili tržište, a danas telekomunikaciju, ekologiju, slobodno tržište, pop-kulturu.

7. Svijet sve više napušta vertikalnu hijerarhijsku organizaciju društva kao cjeline i njegovih dijelova. Ona je zahtijevala unutarnju komandu, s mnogobrojnim uputama i smjernicama za rad u gospodarstvu, u političkoj sferi pravila tzv. demokratskog centralizma. Tu su pravila formalne hijerarhije najvažnija, do izražaja dolazi inspeksijsko rezoniranje. Novi oblici organiziranja *businessa* i političkog života sve više su skloni horizontalnoj organizaciji, odnosno ugovornoj formi u *businessu*, a konsenzualnoj u politici.

8. Nužno je prepoznavati moralne probleme (od Kanta do Rawlsa), legitimaciju (od ležernih društvenih normi do međunarodnog prava kao *ius cogens*), politologiju (centar, lijevo i desno krilo političkih stranaka), ideologiju (od religije i filozofije u znanost o znanosti) i umjetnost kao krajnje iskazivanje ljudskog bića (osjećaj života, rada, ljubavi i smrti kao najvećih izazova). Valja iznalaziti odgovore na pitanja: tko, zašto, kome, što, kako, gdje, koliko košta, od koga, s kim? Da bi se dobili kvalitetni odgovori, mora se ulagati u razvoj motivacije (prema samoaktualizaciji - Maslow), u znanje (u tehnička, ekonomska i humanistička područja), u samoorganizaciju između organizacija. Na taj način se otvara šansa za ostvarivanje harmonije između čovjeka i prirode, a život se definira kao samoorganizacija - što zahtijeva eliminiranje i/ili svođenje na najmanju moguću mjeru alopoietičnosti (definiranje izvana), a istodobno afirmaciju i (samo)razvoj autopoietičnosti (definiranje iznutra).<sup>7</sup>

Nastupajućih kopernikanskih mijena moramo biti svjesni, moramo ih prepoznavati, osposobljavati se za iste, na svim razinama društvenog organiziranja, posebice je to nužno kvalitetno realizirati na lokalnim razinama.

<sup>7</sup> Maturana, Humberto and Francisco Varela: *Autopoiesis and Cognition, The Realization of the Living*, Boston Studies in the Philosophy of Science, Vol. 42, Dordrecht: D. Reidel Publishing Co, 1980; Maturana, Humberto and Varela: *The Tree of Knowledge, The Biological Roots of Human Understanding*, Boston, Shambhala/New Science Press, 1987.; Capra Fritjof: *The Web of Life, A New Scientific Understanding of Living System*, New York, Anchor book, 1996.; Teubner Gunther: *Autopoietic Law, A New Approach to Law and Society*, Berlin/New York, Walter de Gruyter, 1988.; Luhmann Niklas: *Essays on Self-Reference*, New York, Columbia University Press, 1990.; Vidi i *Autopoiesis plus...*, [www.nortnet.com.au/@pfell/index.html](http://www.nortnet.com.au/@pfell/index.html)

## O lokalnoj samoupravi<sup>8</sup>

1. Promišljamo lokalnu samoupravu od opće volje (Rousseau), diobe vlasti (Montesque), predstavničke demokracije (Mill i dr.), "Istinito, Dobro, Lijepo" (Pusić), preko teorije samoorganizacije (Forrester) do moderne društvene teorije samotvorbe - autopoiesis (Zeleny, Teubner, Luhmann). Tako moderna spoznajna teorija ne govori o razlici empirijskog i transcendentnog, nego o razlici sustav - okolina. Samo cjelovito i svestrano sagledavanje osigurava kreaciju i realizaciju. Valja znanstveno otkrivati kauzalitet, tijek i finalis relevantnih događanja. Civilno (građansko) društvo (*civic community*)<sup>9</sup> podrazumijeva slobodu samoorganiziranja ("*bottom - up*") od obitelji do države. Takvo civilno društvo je oblik demokracije u kojoj individue aktivno participiraju u javnom životu. Ovaj oblik ima "horizontalnu" kooperaciju (*local, face-to-face*).<sup>10</sup> Informatičkim rječnikom iskazano, to je umreženo društvo, koje najvećim dijelom timski priprema, donosi i provodi odluke.

2. Knjižnice su napisane o lokalnoj samoupravi, jer ona ima svoj povijesni razvitak, sve više je aktualna, ali ima i daljnje perspektive. Lokalna samouprava ima sudbinu povijesnog razvitka države, ali i povratni utjecaj na razvitak društva. Već smo spominjali odnos "*bottom up*" i "*top down*". Drugim riječima, režim lokalne samouprave i uprave treba osiguravati: (a) održavanje i promicanje odnosnoj zajednici sukladnih koncepcija i prakse zajedništva općenito, a na lokalnoj i regionalnoj<sup>11</sup> razini osobito; (b) osmišljavanje čitava političko-upravnog ustrojstva tradicijom kao povijesno živim dijelom nacionalne prošlosti i u takvom smislu nacionalnoga i socijalnog duhovnog kontinuiteta; (c) ostvarivanje državotvorne misli naroda.<sup>12</sup> Što se tiče njezinog povijesnog razvitka, mogla bi se svesti na traganje za institucionalnim odgovorom na dvije izrazite

<sup>8</sup> Pojam lokalna samouprava valja razlikovati od pojma lokalna uprava (francuski-administration locale, talijanski-administraczione locale, njemački-kommunale Verwaltung, španjolski-administracion communal). Ovaj pojam je bliži engleskom-self government, švicarskom-autonomie locale, njemačkom-Gemeindeselbstverwaltung. Vidi, Stjepan Ivanišević: Izvršni sloj u lokalnom sistemu upravljanja, Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1992., str. 3; Konačno i temeljni međunarodni dokument koristi taj pojam - Europska Povelja o lokalnoj samoupravi.

<sup>9</sup> To je egzistencijalni skup kojega ljudi uobličuju polazeći od liberalno-konzervativne ideje izvedenih koncepcija o građanskim slobodama i pravima (opća prava, nacionalni suverenitet, odvajanje vlasti), kao zajednicu građana karakteriziranu demokracijom građana kao ukupnosti nacionalno-kulturalnih obrazaca za donošenje i provedbu političkih odluka kojima se ostvaruje opće dobro. Narodu se omogućuje da izabire predstavnike koji će izvršiti njegovu volju, time da institucija socijalne pravne države zajamčuje u tu svrhu consensus i vrednovanja pomoću društvenoga kritičkog iskustva, a u ukupnosti mijenjanja egzistencijalnoga poretka u smislu osiguravanja društvene dobrobiti. Pri tome moralno dužnim i životno neizostavnim je gospodarsko stremljenje prema uspjehu. Vidi, B. Babac: O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnog ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 42(1)41-75(1992.).

<sup>10</sup> Vidi, Robert Putman: *Making Democracy Work*, 1993., str. 87.

<sup>11</sup> Ne smije se kod elaboriranja lokalne samouprave zanemariti međustupanj između nje i središnje države, jer to je razina koja treba amortizirati lokalni egoizam i središnji centralizam. Zbog prirode ovog rada, ostajemo samo na konstataciji. Međutim, upozorili bismo da egzistira i kao nacrt The European Charter of Regional Self-Government i odgovarajući dokumenti uz nju.

<sup>12</sup> Branko Babac: *O nekim općim...*, str. 45.

potrebe: "političku potrebu da se stvori protuteža monopolu organizirane fizičke sile u društvu, koji se monopol nalazi u rukama centralnih državnih vlasti, i upravnu potrebu da se stvore posebne organizacije koje će služiti redovitom zadovoljavanju specifičnih lokalnih potreba, bilo da se radi o potrebama koje su proizašle iz samog postojanja lokalnog naselja, bilo da je riječ o djelatnostima koje su po svojoj prirodi uvjetovane blizinom korisnika."<sup>13</sup> Pritom valja imati u vidu i niz drugih okolnosti koje su bile ili su mogle biti od utjecaja kao što je tradicija, obrana lokalnih nasuprot središnjih interesa, potreba za samoorganiziranjem i sl. Moglo bi se reći da lokalna samouprava razrađuje i zaokružuje ideju diobe vlasti s jedne strane, te tehniku kontrole državnog aparata, sve to u vertikalnom odnosu viših/širih i nižih/užih teritorijalnih jedinica, a za što je nužno demokratsko ozračje.

3. Kako promišljati demokraciju i lokalnu samoupravu? Možda je to najprihvatljivije iskazao De Tocqueville: "U lokalnim institucijama leži snaga slobodnih naroda. One su za slobodu ono što je pučka škola za znanost. Bez njihovog postojanja jedan narod može imati slobodnu vladu, ali ne i duh slobode."

Lokalna samouprava je ključni element u političkom sustavu europske liberalne demokracije.<sup>14</sup> Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina, te je teorijski i praktično sastavnica svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. Najjednostavnija i općeprihvatljiva definicija lokalne samouprave je da je to razina vladavine najbližija građaninu, te ima ulogu predstavljati važnost i gledišta lokalnog.<sup>15</sup> Upravo u ovoj problematici dolazi do izražaja tradicija, kao pozitivna povijest, svakog naroda i države, ali istodobno i njezina univerzalizacija kroz zajedničke vrijednosti prvenstveno kvalitetnog života.<sup>16</sup> Inače valja što je brže moguće redefinirati stajališta, društvene vrijednosti i aspiracije, osobito po pitanju novog modeliranja društvenih institucija i uopće sustava odlučivanja u ozračju tzv. ekološkog deficita.<sup>17</sup> Nadalje, to znači unapređenje lokalne participacije do prava na "zeleni veto".

Znači, nužno je promišljanje nacionalne države kao političkog prostora unutar kojega ostvaruje se i jamči vladavina osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti, te u tom smislu se i oblikuje ustroj lokalne samouprave i uprave.<sup>18</sup>

4. Lokalna samouprava traga za odgovorima, kako jamčiti harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih zajednica i države. Pritom valja iznalaziti rješenja za postavljena pitanja, koja se mogu svesti na:

<sup>13</sup> Eugen Pusić: *Lokalna samouprava*, Zbornik Pravnog fakulteta, broj 11-12, 1990., str. 1285-1295.

<sup>14</sup> Gerry Stoker: Introduction: *Trends in European Local Government*; Local Government in Europe, edited by Richard Batley and Gerry Stoker, Macmillan Press, 1991., str. I.

<sup>15</sup> Kvalitetne i promptne informacije o svemu, a onda i o lokalnoj samoupravi danas su dostupne putem Interneta, a u Hrvatskoj preko Carneta. Stoga vidi, između ostalog: The International Local Government Home Page, <http://world.localgov>; Local Government Institute Home Page <http://www.lgi>.

<sup>16</sup> Sve više kvalitet života je opravdano preokupacija modernog društva. Ovdje osim gopodarske učinkovitosti (profitabilnosti) istodobno se vodi računa o demokratskom političkom životu, o čuvanje čovjekova okoliša. Javlja se pojam koji je izuzetno u posljednje vrijeme eksploatiran "održivi razvoj" (Sustainable development), "odgovorno investiranje" (Responsible Investing), "etičke investicije" i dr.

<sup>17</sup> Vidi: Our Common Future, UN, Ny, 1987.

<sup>18</sup> Evidentno je da uz pojam "lokalne samouprave" veznikom "i" dodajemo "uprave", što je odmah asocijacija na ispreplitanje samouprave i vlasti, odnosno u ovom slučaju, kalkuliranje s (regionalnim) međustupnjem između lokalnog i središnjeg ustrojstva vlasti.

- sudjelovanje građana u političkom odlučivanju, bilo izravno, bilo preko svojih izabраних predstavnika,
- obavljanje (bitnog) dijela javnih poslova,
- odlučivanje o potrebama i interesima od lokalnog (i općeg) značenja,
- širina nadzornih ovlasti viših tijela,
- opseg financijske samostalnosti lokalnih jedinica,
- višerazinsko uobličavanje političko-upravnog ustrojstva,
- te ostalo.

Ovo je izuzetno aktualno, osobito za postkomunističke zemlje u tranziciji. Drugim riječima, imperativ je otvaranje procesa osposobljavanja za europsku razinu življenja (rješavanje problema, rada, kulture, tolerancije) do individualnih zahtjeva za kvalitetnim životom novog informacijskog doba. Subjekti su građani, obitelji, institucije: gospodarske, društvene, političke. Preduvjet svega je kvalitetno iskazivanje pravila igre.<sup>19</sup>

5. Nas, kao ustavne pravnike, ne zanima samo normativno reguliranje kako bi trebalo biti (*"Das Sollen"*) nego i zbilja, tj. kako jest (*"Das Sein"*).<sup>20</sup> Stoga nametanje i pokoravanje valja zamjenjivati konsenzusom kako u procesu modeliranja ponašanja, tako i u njegovoj primjeni. Navedeno je moguće samo ako se realizira kvalitetan projekt lokalne samouprave. Međutim, nije dovoljno samo regulirati odnose, nego to valja činiti na najkvalitetniji način, jer uvijek se može postaviti pitanje kvalitete tog normiranja.

Uvijek kod normiranja valja imati osjećaj za ravnotežu, odnosno iznalaženje pravih kriterija i mjerila. Kriterij, kao dobrota nekog rješenja, za lokalnu samoupravu, smatramo, trebao bi biti - zadovoljstvo građana kvalitetom života, odnosno namirenje njihovih potreba i interesa, a mjerilo - kvantifikacija istih (prehrana, stanovanje, opskrbljenost, društvenost, afirmacija do samoaktualizacije). Što se tiče razdjelnice za normiranje s obzirom na njezinu razinu prihvatljivo i preporučljivo je "da stanovnici lokalno samoupravne jedinice odlučuju sami o onim pitanjima gdje se radi samo o njihovim interesima, a da suodlučuju tamo gdje su, pored njihovih interesa, tangirani i interesi drugih".<sup>21</sup>

6. Već smo konstatirali nužnost u fazi *nascidendi* u ustrojavanju države, prevladavanja pristupa "odozgo". Inače treba imati na umu da tzv. inauguralni efekt ne može rezultirati kvalitetnim rješenjima, prvenstveno stoga što svemu pristupa s hijerarhijskog stajališta, što se nema povjerenja u drugog nikog osim u ideologiziranu vlast, partiju, vođu. Konačno, to je jedan od glavnih razloga raspada totalitarnih režima. Bez povjerenja u narod, u manje skupine, u čovjeka kao pojedinca, nema modernog razvoja. Informatička tehnologija mijenja recepte u proizvodnji roba i usluga, hitno napušta rigidnu, komandirajuću organizaciju, nije više načelo rada isključivanje, nego

<sup>19</sup> Temeljni dokument je Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Europe, Strasbourg, 15. 10. 1985., zatim ustavna i zakonska rješenja, te autonomne norme jedinica lokalne samouprave.

<sup>20</sup> Odnos normativnog i stvarnog sigurno je predmetom kvalitetnog istraživanja, što je moguće prvenstveno putem odgovarajućeg znanstvenoistraživačkog projekta, gdje trebaju biti uključeni u tim ne samo znanstvenici i istraživači nego i političke strukture i zainteresirani građani u konkretnoj sredini.

<sup>21</sup> E. Pusić: *Lokalna samouprava*, str. 1289.

naprotiv uključivanje, odnosno umreživanje ravnopravnih partnera, od kojih se zahtijeva visoka kompetentnost i odgovornost. Drugim riječima, proces je obrnut, polazište je samoorganiziranje, od pojedinca, obitelji, do države. Naravno da je samoorganiziranje svojstveno uvijek najnižim administrativno-teritorijalnim zajednicama - lokalnoj samoupravi. Na toj razini se polažu najvažniji ispiti kvalitetnijeg života.

Odgovore, između ostalog, valja potražiti u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi<sup>22</sup> (Povelja), prvenstveno u njezinim načelima.

### Temeljna načela Povelje

1. Konstatira se da su Povelju potpisale 32 zemlje, da ju je 25 zemalja ratificiralo, od ukupno 40 članica Vijeća Europe. Povelja je prvi multilateralni pravni instrument za definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave, jedan od kamena temeljaca demokracije za što se Vijeće Europe jasno opredijelilo i o čemu skrbi. Nema sumnje da Povelja ima veliko značenje za zemlje članice<sup>23</sup>, osobito za nove demokracije<sup>24</sup>, ali i utjecaj na svjetsku razinu.<sup>25</sup> Tako ova Povelja se ocjenjuje kao bitan doprinos zaštite i unapređivanja zajedničkih europskih vrijednosti. Kongres za regionalnu upravu i samoupravu (CLRAE)<sup>26</sup> ocjenjuje da se nadzornim aktivnostima ostvaruje pozitivan efekt i to (i) ohrabruje nacionalne vlade i parlamente da modeliraju njihove pravne sustave radi unapređivanja lokalne samouprave, (ii) pridonosi stalnom razvitku interpretacije Povelje prema njezinom unapređivanju, razumijevanju i primjeni<sup>27</sup>.

2. Za uočiti je da većina međunarodnih dokumenata, što je slučaj i s ovom Poveljom, u preambuli stipulira temeljna načela i ciljeve, koji dio onda služi za *lege artis* i *bona fide* interpretaciju. Inače sam protagonist teleološkog tumačenja propisa, jer nam ono omogućava u svakom trenutku samodefiniranje da utvrdimo gdje smo u odnosu na opredijeljene ciljeve i uopće vrednote, što nam daje šanse da odabiremo optimalne načine, puteve, metode, sredstva i oblike.

Cilj Vijeća Europe je postizanje većeg jedinstva među svojim članicama u svrhu očuvanja (Hegelovo "*aufheben*") i postizanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština. U ovom dijelu Povelje nedvosmisleno je iskazana visoka pozitivna korelacija između lokalnih vlasti i demokratskog sustava, s naglaskom na demokratsko načelo prava građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, što se najadekvatnije može ostvarivati najizravnije. Nadalje, pledira se na očuvanju i jačanju lokalne samouprave, jer je to svojstveno Europi koja se izgrađuje na načelima demokracije i decentralizacije vlasti.

<sup>22</sup> Služimo se tekstom Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine", Međunarodni ugovori, broj 14/97.)

<sup>23</sup> Vidi npr.: *Report on situation of local democracy in member countries*, Strasbourg, 28. May 1997, by Mr. Alain Chenard. Također dobro je ukalkulirati i odgovarajuće materijale koji se odnose na Charter of Regional Self-Government, koja se promišlja u odnosu na Povelju kao "sister charter".

<sup>24</sup> Vidi odgovarajuća Izvješća zemalja CEEC.

<sup>25</sup> Vidi: *International Union of Local Authorities*, The World Wide Declaration of Local Self-Government.

<sup>26</sup> The congress of Local and Regional Authorities

<sup>27</sup> Odgovarajuće ocjene Povelje dane su na Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local-Government, Copenhagen, 17-18 April 1996.

Ovdje se polazi od teze - da su lokalne vlasti jedan od glavnih izvora bilo kojeg demokratskog poretka,<sup>28</sup> nadalje, demokratsko načelo koje vrijedi u svim zemljama je pravo građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova,<sup>29</sup> na čemu se zasniva uvjerenje da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnoj razini, i da postojanje lokalnih vlasti sa stvarnim odgovornostima može osigurati upravu koja će biti i učinkovita i bliska građanima.<sup>30</sup> Sve ovo podrazumijeva postojanje lokalnih vlasti koje su obdarene demokratski oblikovanim tijelima za donošenje odluka i raspolaganje visokim stupnjem autonomije, u svezi sa svojim odgovornostima, sredstvima i načinima s pomoću kojih se te odgovornosti ostvaruju i sredstvima potrebnim za njihovo obnašanje.<sup>31</sup> Prema tome, u Preambuli je naznačen "ratio legis", što je bitno za teleološko tumačenje ostalog dijela Povelje. Inače tumačenje Povelje, osobito teleološkom metodom, zahtijeva elastičan pristup s puno suptilnosti za konkretne specifičnosti, a što je naglašeno prisutno u problematici lokalne samouprave. Smatramo ovo važnim kod valoriziranja konkretnih ustavnih, zakonskih i autonomnih rješenja za zemlje članice.

3. Povelja zahtijeva od zemalja članica ustavnu i zakonsku osnovu lokalne samouprave.<sup>32</sup> Najčešće države ustavom određuju bit lokalne samouprave, a onda logikom enoncijacije zakonima to razrađuju, gdje uvijek mora biti mjesta za autonomne akte jedinica lokalne samouprave. Sam koncept lokalne samouprave je iskazan kao pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona<sup>33</sup>, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, o bitnim dijelovima javnih poslova, preko vijeća ili skupština koje su slobodno izabrane, gdje izvršni organi odgovaraju skupštini.<sup>34</sup> Naravno da ovako određenje ne želi i neće ugroziti druge različite varijante što izravnijeg uključivanja građana, nego naprotiv to su *in favorem*, rješenja koja su oblikovana kao neposredna participiranja građana u odlučivanju. Po pitanju djelokruga lokalne samouprave naglašena su puna diskrecijska prava da provode svoje inicijative, zatim načelo obnašanja javnih poslova one vlasti koje su najbliže građanima. Nadalje, pravilo je da ovlasti povjerene lokalnim vlastima će biti potpune i isključive, a u slučajevima delegiranih ovlasti, dopušta se, ukoliko je to moguće, diskrecijsko pravo prilagođavanja njihovog sprovođenja lokalnim uvjetima. Konačno, utvrđeno je da će, u pravilu, lokalne vlasti biti konzultirane u procesu planiranja i donošenja odluka u svim pitanjima što se izravno odnose na njih,<sup>35</sup> kao i zaštita granica lokalnih vlasti, jer promjene granica teritorija lokalnih vlasti neće se provoditi bez prethodnog konzultiranja s odnosnim lokalnim zajednicama, za što se

<sup>28</sup> Preambula, st. 4.

<sup>29</sup> Preambula, st. 5.

<sup>30</sup> Preambula, st. 6. i 7.

<sup>31</sup> Preambula, st. 8.

<sup>32</sup> Članak 2.

<sup>33</sup> Povelja nomotehnički koristi formulacije "u granicama zakona", "u pravilu" i dr. upravo stoga što se ne želi gušiti tradicija, dosezi i koncepcija po pitanjima lokalne samouprave svake države.

<sup>34</sup> Vidi: Članak 3.

<sup>35</sup> Vidi: Članak 4.

preferira referendum, ako je to statutom dopušteno.<sup>36</sup> Predmetom ove Povelje je i utvrđivanje načina financiranja internog upravnog ustroja, kao i uvjeti obnašanja dužnosti na lokalnoj razini, te izvori financiranja. Kod statusa pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica važno je kako je reguliran upravni nadzor. Tako je u Povelji utanačeno *svaki upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti u pravilu će imati za cilj jedino osiguravanje usklađenosti sa zakonom i ustavnim načelima*.

4. Znači, za istaknuti je načelo decentralizacije i načelo demokratizacije.<sup>37</sup> Ova načela imaju osobito važnost za postkomunističke zemlje, gdje su prevladavala upravo suprotna načela, kao što je načelo centralizacije i načelo demokratskog centralizma. Sigurno je da je SFRJ bila kontaminirana komunističkom ideologijom, koji mentalni sklop još uvijek je prilično prisutan. Prvenstveno tu mislimo na rezoniranje sa tzv. inauguralnim efektom, a to znači - sve se rješava "odozgo" (država, partija, vlast, vođa), te nema dovoljno suprotnog djelovanja "odozdo", što je, smatramo, jedna od glavnih karakteristika civilnog društva. Moderna decentralizacija je strogo povezana s razvojem državnih funkcija, kao i ekonomskim i tehničkim uvjetima okruženja. Te mijene su svojstvene napuštanju "države čuvara" prema funkcionalnom konceptu države, te od zatvorenog prema globalnom društvu. Lucian Harmegnies (jedan od autora Povelje, uz Duncana Locka) je iskazao "zdravlje i vitalnost lokalne samouprave su bitni za zdravlje i vitalnost demokracije same".

Tako Povelja obvezuje ugovorne stranke da primijene temeljna pravila kojima se jamči politička, upravna i financijska neovisnost lokalnih vlasti. Sama Povelja nema tzv. "self-executing" karakter.

5. Sigurno je nužno ovdje elaborirati načelo supsidijarnosti<sup>38</sup>, koje mijenja filozofiju pristupa odnosa između viših (širih) i nižih (užih) teritorijalnih zajednica.

6. U današnjoj globalizaciji svijeta, gdje pravo ide putem univerzalizacije, što pokazuje i primjena ove Povelje, nužno je što više promišljati ukupan društveni razvoj, a onda nezaobilazno i problematiku lokalne samouprave teorijom sustava. Drugim riječima, valja lokalnu samoupravu promišljati i prakticirati tako da je ona jedinstvena, kognitivno otvorena, normativno zatvorena. Vjerojatno ste prepoznali teoriju *autopoiesis*. Naravno, u tom kontekstu nužno je elaborirati i načelo samoorganizacije. Ovaj pristup opredjeljuje se da se polazi od sebe, od samoodgoja, samoobrazovanja, samoreferentnosti itd. Naglasak je na "self", što zahtijeva bitnu mijenu osjećaja, mišljenja i djelovanja.

U svijetu sve više društveni razvitak, osim gospodarskih pokazatelja, definira se kvalitetom života. Usko s tim u vezi je načelo održivog razvitka (*sustainable de-*

<sup>36</sup> Vidi: Članak 5.

<sup>37</sup> Pod načelom decentralizacije, pojednostavljeno, podrazumijeva prijenos s državnih tijela na lokalna tijela, sukladno zakonu i drugim propisima, određenog opsega poslova, uz zadržavanje kontrole zakonitosti postupanja lokalnih tijela. Pod načelom demokratizacije, pojednostavljeno, podrazumijevamo uključivanje i umreživanje građana u donošenje relevantnih odluka.

<sup>38</sup> Na ovu temu održana je posebna konferencija, Vidi: Local self-government in Europe: The European Charter of Local Self-Government as democratic mechanism to promote subsidiarity, Copenhagen, 17-18. April 1996. Ovom načelu pridajemo posebnu važnost i detaljnije kasnije stoga to i elaboriramo.

velopment), ili bolje iskazano kao dostatan razvitak, koji sigurno ne može biti ozbiljen ukoliko se prvenstveno ne realizira na lokalnoj razini. Danas je gotovo pomodarstvo svagdje kalkilirati s ograničenim razvitkom, jer sve više smo evidentno upozoreni da ne postoji ravnoteža između čovjeka i prirode, što nikako nije dostatno konstatirati, nego valja i prakticirati.

7. Najnovije aktivnosti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe u definiranju tih vlasti u sutrašnjoj Europi mogu se sažeto iskazati prema riječima predsjednika Claude Haegi (Švicarska), da CLRAE vidi kao "treći kamen temeljac", uz Komitet ministara i Parlament. Ovakvim pristupom, izjednačavanjem ovih tijela, ukazuje se na važnost pozicioniranja lokalnih i regionalnih vlasti u ukupnom ustroju Europe. Ovo je moguće ako se bude radilo na tri teme: demokratske strukture za promicanje mira, gospodarski uspjesi za promicanje demokracije i zaštita okoliša za promicanje općeg blagostanja.

8. Na pitanje kako ostvarivati ciljeve izgradnje države, novog pravnog poretka i novog društvenog ustroja, valja tražiti odgovore u ustavnim rješenjima *in concreto*.

Republika Hrvatska, sukladno ustavnim rješenjima (članak 134.), ratificirala je Povelju, te donijela Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnom samoupravi, te tim činom odredbe Povelje čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.<sup>39</sup>

Osim ustavnih određenja u posebnoj glavi VI. Ustrojstvo lokalne (mjesne) samouprave i uprave (članak 128.-131.) zakonima je ova materija regulirana. Prema stajalištima kreatora hrvatskih zakonskih rješenja, ciljevi su bili: (i) napuštanje ideologije, pravnih instituta i zbilje komunističkog komunalnog sustava, (ii) povratak tradicijama hrvatskog lokalnog državnog ustroja, (iii) prihvaćanje temeljnih načela i instituta lokalne samouprave i lokalne državne uprave razvijenih europskih demokracija, dotično prihvaćanje svih načela i instituta Europske povelje o lokalnoj samoupravi<sup>40</sup>; (iv) razdvajanje poslova državne uprave na lokalnoj razini od lokalne samouprave; (v) oblikovanje učinkovite lokalne državne uprave i uprave u samoupravnom djelokrugu u okviru cjelovitoga hrvatskog sustava pravne države, (vi) poticanje demokratskih instituta i procesa višestranačke demokracije na lokalnoj razini.<sup>41</sup> Na svaku ovu točku trebalo bi odgovoriti, ali uz znanstvenu analizu.

<sup>39</sup> Sveučilište J.J.Strossmayera, Pravni fakultet Osijek, Hrvatski institut za ljudska prava, Novi Vinodolski i Vijeće Europe, Veleposlanstvo lokalne demokracije, organizirali su savjetovanje Primjena Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj, u Osijeku 16. i 17. listopada 1997. Tada je zaključeno, između ostalog, da nema potrebe značajnijih zahvata u zakonodavstvo RH, te da i postojeći zakonski okviri omogućavaju razvitak samouprave za rješenja koja do sada u praksi nisu primijenjena.

<sup>40</sup> Republika Hrvatska, imajući u vidu članak 12. Povelje, člankom 3. Zakona o potvrđivanju Povelje, preuzela je samo određene odredbe (paragrafe) te Povelje. Koliko nam je poznato, nije izrađena ozbiljnija znanstvena analiza s argumentacijom zašto neke odredbe (paragrafe) nije Hrvatska preuzela. Npr. kako tumačiti da nije preuzeta odredba st. 2. članka 10. da država mora priznati pravo lokalnim jedinicama da se udružuju radi zaštite i promicanja njihovih zajedničkih interesa i da pristupaju međunarodnom udruženju lokalnih jedinica.

<sup>41</sup> V. Šeks, S. Sokol, J. Kregar, I. Parać: *Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave*, Organizator, Zagreb, 1993., str. 2.

9. Ovo je naš mali *pledoir* za znanstvenijim i stručnijim pristupom općenito, osobito u ovako delikatnim materijama.<sup>42</sup> To je sigurno posao koji nas očekuje. Ima dovoljno mjesta za sve koji hoće, znaju i mogu, što je više moguće da se eliminira, odnosno svede na najmanju moguću mjeru alopoietični pristup, a da se afirmira i razvija *autopoietični* pristup. Nužno je redefiniranje klasičnih pravnih i politoloških pojmova (suverenitet, integracija, autonomija i sl.), na novi način ih promišljati, gdje je istodobno dio sam za sebe entitet, ali i dio cjeline, a cjelina je dio druge cjeline itd.

10. Kako što autentičnije tumačiti odredbe Povelje? Kako što kvalitetnije primjenjivati teorijska i praktična rješenja europska, hrvatska, pa i svjetska, ali i bosanskohercegovačka<sup>43</sup>, u lokalnoj samoupravi? Što bi Bosna i Hercegovina trebala preuzeti iz Povelje, a što ne, te zašto? Koje i kakve obveze stoje pred Bosnom i Hercegovinom ratificiranjem ove Povelje? Drugim riječima, trebalo bi elaborirati primjenu temeljnih načela Povelje, identificirati zajedničke probleme kojima se u ovoj materiji susreću sve države članice Vijeća Europe, te analizirati situaciju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Valja imati u vidu da je Bosna i Hercegovina zemlja koja pripada "središnjim i istočnim zemljama Europe" (CEEC), znači u tzv. tranziciji, s nekim bitnim specifičnostima.<sup>44</sup>

Sva navedena načela Povelje u međusobnoj su pozitivnoj korelaciji, te se niti jedno od njih ne smije zanemariti. Ipak smatramo poželjnim posebno apostrofirati načelo supsidijarnosti.

### Načelo supsidijarnosti<sup>45</sup>

1. Načelo supsidijarnosti svoje korijene ima još kod Althusiusa. Još je papa Pio XI. u enciklici "*Quadragesimo Anno*" od 1931. upozorio jasno na dva temeljna

<sup>42</sup> Prije 1990. godine ovom problematikom u Hrvatskoj bavio se Zavod za javnu upravu pri Ministarstvu pravosuđa i uprave. Danas, koliko nam je poznato, nema sustavnog institucionalnog prevladavanja ove praznine. Inicijative postoje, te je osnovan Institut za javnu upravu (kao udruga). Tako Pravni fakultet u Osijeku na dvogodišnjem studiju ima kolegij "Lokalna uprava i samouprava", koji kolegij je fakultativan i za četverogodišnji studij. Autor ovog rada je glavni istraživač na projektu "Oblikovanje hrvatske lokalne uprave i samouprave", koji projekt financira Ministarstvo znanosti i tehnologije. Isti fakultet inicirao je osnivanje Instituta za lokalnu samoupravu, a obavljaju se predradnje za poslijediplomski studij na ovu temu.

<sup>43</sup> Može se postaviti pitanje zašto raspravljati o lokalnoj samoupravi na prostoru BiH, kada nije definitivno ustrojena država, pa su prisutne i neke dvojbe. Smatramo da mnogo toga što se čini nije preuranjeno, prvenstveno za oživotvorenje ideje lokalne samouprave. Ovo stoga što ona prirodno oplemenjuje načelo samoorganiziranja. U ratu hrvatski narod položio je ispit samoorganiziranja, zašto to ne uraditi i u miru.

<sup>44</sup> Bivša SFRJ se raspala na vrlo okrutan i pogibeljan način, što je osobito kulminiralo na prostoru Bosne i Hercegovine. Konačno, sve što ne valja mora propasti, da bi dalo mjesta za kvalitetnija rješenja. Međunarodna zajednica, preko OUN, značajno je involvirana u prevladavanju rata i njegovih posljedica u BiH, što je rezultiralo dokumentima kao što su: Daytonski sporazum, Washingtonski sporazum i dr.

<sup>45</sup> Supstitucija lat. (*substituere* - staviti mjesto koga) 1. nadomještanje, zamjena, zamjenjivanje, naknada, nadoknada, zastupanje; Bratoljub Klaić: *Rječnik stranih riječi*, Nakladni zavod MH, Zagreb, 1979., str. 1281; *Substitutio est, quae post institutionem a testatore fieri solet, id est secundi heredis appellatio* (Gaius. Inst. Epit, 2.4 pr.) - Supstitucija jest ono što ostavitelj obično određuje nakon postavljanja

značenja ovog načela, na jednoj strani da supsidijarnost upućuje na odnos između individue i institucija, a na drugoj strani, na odnos između različitih razina vladanja.<sup>46</sup> Tako je danas dosta pisano o supsidijarnosti, nema općeg suglasja oko tog fenomena.<sup>47</sup> Ovdje je bitan kvalitetan međuodnos između građanina kao pojedinca i institucija, kao i između lokalne autonomije jedinica i države. Poznato je nekoliko pristupa prevladavanja tog problema. Prvi, hijerarhijski pristup, gdje se koordinacija osigurava hijerarhijom vanjskih vlasti ili unutarnjih vrednota (Weber, Durchein), drugi, koalicijski pristup, gdje se smatra da politički i društveni sustavi postoje samo onda ukoliko elementi (pojedinaac i lokalna zajednica) odluče slobodno da im pripadaju pri čemu se oni slobodno dogovaraju o uvjetima pristupanja (Balducci i teorija javnog izbora u SAD) i treći, u kojem lokalna vlast treba središnju, ali i obrnuto, elementi djeluju koordinirano ne zbog hijerarhijskog pristupa, niti što su to autonomne jedinice koje slobodno odlučuju, već zato što oni i sustav dijele zajedničko dobro (zajedničke vrijednosti ili interese).

2. Ugovorom iz Maastrichta amandmanski je mijenjan Ugovor iz Rima i to čl. 3 (b) i čl. B, zadnji stavak, gdje je jasno naznačeno da će Europska unija "respektirati načelo supsidijarnosti". Europska unija predmnijeva da države članice prihvate u cijelosti zakone EU, regulacije, norme i standarde koji su poznati kao *acquis communautaire*. Između ostalih, to se odnosi na stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina.<sup>48</sup>

Valja imati na umu da je vrijeme donošenja Europske povelje o lokalnoj samoupravi kada u Europi preferiraju "decentralizirajuće mjere". Drugim riječima, to je pomjeranje sve više i više nadležnosti prema periferiji, prvenstveno se to odnosi na uslužne djelatnosti. Nadalje, to je traganje za iznalaženjem odgovarajućih razina za što bolje i učinkovitije upravljanje nadležnostima koje su pomjerane prema periferiji. Tako su neki reducirali broj općina i/ili dopuštali općinama da se udruže radi promicanja nekih usluga, kao i/ili ustrojavanjem novih međustupnjeva vlasti između lokalnih i središnjih, najčešće regionalnog tipa. Bitno je uočiti da se decentralizacija odvijala kako u tradicionalno centraliziranim zemljama (npr. Francuska), tako i u tradicionalno decentraliziranim zemljama (npr. Njemačka). Ovo je stoga što je moderna decentralizacija prvenstveno iskaz razvoja moderne države od "države čuvara" prema funkcionalnoj državi u ozračju od parohijalnog prema globalnom društvu.<sup>49</sup>

nasljednika (u oporuci), a to je određivanje nasljednika, Ante Romac: Latinske pravne izreke, Globus, Zagreb, str. 585; pričuvnica f. subsidiaria ae f. pričuvnički adj. gen subsidiariorum; Jozo Marević: Hrvatsko-latinski enciklopedijski rječnik, II. svezak, Školska knjiga, Zagreb, str. 1883.; subsidiarius, adj. (subsidium) u rezervi, u pričuvu; Latinsko-hrvatski rječnik za škole, priredio Mirko Divković, Zagreb, 1900., str. 1021.; Smatramo da bi najprimjerenije prevođenja ovog pojma na hrvatski jezik bilo - načelo podrednosti.

<sup>46</sup> Vidi detaljnije u Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local-Government, Council of Europe, Copenhagen, 17-18 April, 1996.

<sup>47</sup> Tako gosp. Jacques Santer navodi da "zaista mi znamo da jasni konsenzus oko načela supsidijarnosti je moguć samo jer u sebi skriva različite interpretacije". str. 47

<sup>48</sup> U lipnju 1993. Europsko vijeće na sastanku u Kopenhagenu donijelo je kriterije za članstvo koje moraju ispuniti zemlje središnje i istočne Europe: (i) stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštita nacionalnih manjina, (ii) egzistencija funkcioniranja tržišnog gospodarstva, (iii) osposobljenost prihvatanja obveza uključujući pristajanje na ciljeve političke, gospodarske i monetarne unije.

<sup>49</sup> Vidi: Conference on the occasion of the 10th anniversary,....

3. U vrijeme kada smo svjedoci, a i sudionici, bitne mijene koja naglašava horizontalnu diferencijaciju društva, kao i sve manje njegovo vertikalno raslojavanje, odgovarajuća životna i umna rješenja dolaze do punog izražaja. To je vrijeme kada se osim efikasnosti i ekonomičnosti, uz *cost/benefit* pristup, sve više sagledavaju i imaju bitan utjecaj na rješenja, potrebe i interesi građana i iskazivanje njihova (ne)zadovoljstva odnosom organa vlasti prema njima. Na društvenoj sceni sve više je različitih subjekata, nevladinih, neprofitnih, humanitarnih, koje konkuriraju ravnopravno u dobivanju poslova kojima se zadovoljavaju potrebe i interesi građana.

Klasične javne službe (vojska, diplomacija, policija, sudovi, porezi) obogaćuju se novim javnim službama (privredne službe, društvene službe - u školstvu, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, socijalnoj sigurnosti, tehničke službe - u prometu, komunikacijama, proizvodnji i raspodjeli energije, informacijske službe - u statistici, meteorologiji i dr., komunalne službe u gradovima), što rezultira sve razvedenijim javnim sektorom.

Jedno od bitnih pitanja u organizaciji vlasti nije samo njezina horizontalna dioba nego i vertikalna. Prvenstveno se tu misli na vertikalno razgraničenje poslova u teritorijalnom i upravnom sustavu, njihovo stupnjevanje između širih/viših i užih/nizih jedinica. Ovdje valja lučiti pojmove dekoncentracije i decentralizacije.<sup>50</sup>

4. Pravnim jezikom, napušta se metoda enumeracije nadležnosti, a preuzima se metoda generalne klauzule. Ovo načelo egzistira i na razini Europske unije,<sup>51</sup> kao najatraktivnije asocijacije današnje Europe. U lipnju 1993. Europsko vijeće na sastanku u Kopenhagenu utvrdilo je kriterije za članstvo, koje moraju ispunjavati zemlje središnje i istočne Europe, gdje pored tržišnoga gospodarstva, te osposobljenosti prihvatanja preuzetih obveza na razini Unije, posebno se ističe - stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina. U modernim demokracijama građani nisu pasivni i bezvoljni subjekti kojima se upravlja, nego aktivni i odgovorni sudionici koji upravljaju. Ističe se nužnost ostvarivanja što veće slobode lokalnih zajednica da upravljaju same sobom na temelju vlastitih zakona i propisa. To onda i jest bit autonomije. Konferencija predstavnika vlada država članica održana u Amsterdamu 18. lipnja 1997. godine, između ostalog, iskazuje da narodi žele da Unija igra primjerenu ulogu u sferi u kojoj je aktivna, dok ostavlja za države članice materije koje su prikladnije adresirane na tu razinu. Što je to nego načelo supsidijarnosti, koje se obogaćuje načelom razmjernosti. Ta načela su naznačena da osiguraju aktivnosti radi nepristranog izvršavanja dobivenih ovlasti na najprimjerenijoj razini i koje su s tim u razmjeru. Ova načela, koja inače izgledaju vrlo složeno pokatkad,

<sup>50</sup> Dekoncentracija označava prostorno prenošenje centralnih poslova na ekspoziture centralnih organa koje se nalaze izvan sjedišta centralnih organa, a da se pritom stvarna i konačna odgovornost centralnih organa ne mijenja ni ne sužava. Decentralizacija označava prenošenje centralnih poslova na lokalne upravne organe, tj. na takve upravne organizacije koje se nalaze pod kontrolom posebnih, samostalnih lokalnih političkih organa. U anglosaksonskim sustavima govore u istom smislu o devoluciji odnosno o delegaciji. E. Pusić: S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak: *Upravni sistemi*, Narodne novine, Zagreb, 1988., str. 194.

<sup>51</sup> Vidi: članak 3. (b) *Maastricht amandmana na Ugovor iz Rima*, i članak B., zadnji stavak.

jesu u izravnoj relevantnosti za građane. Njima se reguliraju što može i što je poželjno da bude rješavano na razini Unije i što ne može i neće biti rješavano na toj razini.<sup>52</sup>

5. Načelo supsidijarnosti jasno je iskazano u Povelji u dijelu koji se odnosi na "Djelokrug lokalne samouprave" (čl. 4. st. 3. i 4.)

6. Ključno pitanje je kako definirati lokalne poslove, kako s interesnog aspekta, tako i tehničkog, jer su osnovne funkcije lokalnih sustava upravljanja i same dvostruke.<sup>53</sup> Valja promišljati lokalni sustav kao dio jedinstvenog državnog sustava, gdje je nositelj državne vlasti na svom području. Istodobno lokalni sustav treba biti u funkciji integracije interesa lokalnog pučanstva, te djeluje i kao instrument ustrojavanja lokalne zajednice, prvenstveno u odnosu na potrebe i interese koji se zadovoljavaju na toj razini. Određeni lokalni poslovi koji pridonose lokalnom životu i razvoju službe su jedno, a drugo jesu centralni poslovi koji se u cijelosti ili djelomično obavljaju na lokalnoj razini. Pritom valja odgovoriti što je učinkovitije i jeftinije.<sup>54</sup>

Postoje poslovi koji po svojoj prirodi pripadaju određenoj razini društvenog organiziranja. Međutim, najčešće to nije uvijek iskristalizirano, što ovisi o konkretnim okolnostima. Stoga tragal se za načinima razgraničavanja poslova kojima će se osigurati kvalitetno njihovo obavljanje, kod kojih priroda posla nije unaprijed determinirana lokalnim i/ili centralnim karakterom. Tako je poznato utvrđivanje lokalnih poslova pomoću generalne klauzule. To je slučaj kada se smatra da su svi oni poslovi lokalni, za koje nije izrijekom pravnim propisom ustanovljeno da su centralni. Prednost ovakvog pristupa svodi se na to da potiče lokalne inicijative, te da je taj pristup elastičan i mnogo prijemniji s obzirom na niz specifičnosti pojedinih jedinica. Nedostatak istog se podvodi da to ne ide u korist "siromašnijih" jedinica, te da pojačava neodgovornost širih/viših jedinica. Stoga egzistiraju i pojedine varijante ove klauzule. Tako iako je prepuštena inicijativa proširenja lokalnih poslova lokalnim jedinicama, katkad se nabrajaju određeni poslovi koje ova razina mora izvršiti. Također, u funkciji stvarnog realiziranja utvrđenih poslova predviđa se i mogućnost subvencioniranja.

Mogućnost razgraničavanja je i sustav enumeracije (nabrajanja), kod koje je predmijeva na strani centralnih poslova, a lokalni su samo oni poslovi koji su taksativno nabrojani u propisu kao takvi. Prednosti ovog rješenja vide se u zemljama gdje je relativno slaba lokalna samouprava, tako i za tu razinu ostaje odgovorna viša razina. Negativno je što ovaj način sputava inicijativu lokalnih jedinica, sam način je kompliciran, za svaku promjenu mora se, u pravilu, mijenjati zakon i dr.

Proizlazi da se generalnom klauzulom promiče autonomija lokalnih jedinica i proširuje se prilagodljivost svakog lokalnog sustava, uz nedostatak kvalitetnijeg jamstva

<sup>52</sup> Vidi: *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Treaty of Amsterdam Amending the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts.*

<sup>53</sup> Vidi E. Pusić: *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985., str. 332. i dalje.

<sup>54</sup> Pusić i ovdje razlikuje tzv. tehničku liniju, u koju ubraja: diferenciranost regulirane djelatnosti, blizina korisnika, predmet rada, sredstva, kao i interesnu liniju: specifičnost lokalnih interesa, decentralizacija kao interes centralne državne organizacije, sudjelovanje lokalnog stanovništva u odlukama od općeg interesa, ideja o lokalnim sustavima kao političkoj protuteži centralnoj vlasti. Isto, str. 333. i 334.

i izvršenja tih poslova. Uvijek valja kalkulirati i s prenošenjem (delegiranjem) poslova, što zahtijeva posebnu razradu, kako provođenja tako i kontrole, a onda i odgovornosti.

7. Bit načela supsidijarnosti je u tome da javne vlasti neće uzimati ovlasti kada to može biti riješeno odgovarajuće i učinkovito od samih građana. Načelo također uvodi koncept stupnjevanja, odnosno više razine vlasti djeluju samo tada kada niže razine ne mogu to učiniti zadovoljavajuće. Ovo načelo u procesu europske integracije osobito širi: (i) demokratsku legitimaciju jer izbjegava kreaciju pretjerane centralizirane europske moći koja nije odgovarajuće dodima s običnim i svakodnevnim problemima građana, zatvorenost Unije za građane da postanu jedan od temeljnih sastojaka takve legitimacije, (ii) transparentnost, dok ona potiče jasno razlučivanje alokacije funkcija između različitih razina vlasti, čineći lakšim za građane da identificiraju polje akcije upotrebljive za svaku razinu, (iii) efikasnost, dok se pretpostavlja da ju vlast izvršava na najupotrebljivijoj razini vlasti. Nadalje, preporuča se da formulirano načelo supsidijarnosti u Ugovoru ne bude samo kriterij za izvršavanje razdiobe vlasti između Unije i država članica, nego također kao kriterij za razdiobu vlasti i odgovornosti između svih razina vlasti uključenih u Europsku uniju.<sup>55</sup>

8. Koje posljedice se mogu očekivati po prihvaćanju i primjeni načela supsidijarnosti? Sigurno je da odgovor nije jednoznačan. Tako je za očekivati: (a) izravnavanje hijerarhije između lokalnih i središnjih razina vlasti; (b) komunikacija između dvije razine vlasti neće ići samo od središta prema periferiji nego sve više od periferije prema središtu, uz zahtjev koordiniranog odlučivanja; (c) lokalne vlasti će razvijati horizontalne mreže, čime se mogu premostiti koordinirajući mehanizmi središnje vlasti, gdje se lokalne vlasti, sukladno Povelji, mogu izravno sve više povezivati sa sebi istima/sličnima izravno izvan državnih granica. Načelo supsidijarnosti, kao temeljni elementi na kojima je formulirana Povelja, zahtijeva i za očekivati je mnogo više produbljene rasprave o ciljevima Povelje od država članica i njihovih lokalnih vlasti.<sup>56</sup> Neki ovom načelu pridaju važnost kao pitanju kulture a ne politike.

9. Ideja supsidijarnosti ide u korist učinkovitijih aktivnosti vlasti, kada se one angažiraju na razinama koje su najbliže čovjeku i njegovim problemima. Drugim riječima, to je potpuno novo ozračje obnašanja vlasti, kako za one "gore" kojima je to bio nezamjenjiv i normalan posao, a sada ga se moraju lišiti s punim povjerenjem da će i drugi htjeti, znati i umjeti ovladati tim vještinama. Isto se odnosi i na one "dolje", koji se moraju aktivirati, preuzeti inicijativu, imati smjelosti, ali i stalno se osposobljavati za aktivnu ulogu.<sup>57</sup> Sigurno da nije jednostavno kopernikanski izmijeniti uloge, što je sve lakše konstatirati negoli ozbiljiti. Prema tome, problematiziranje ove materije nije samo pitanje reguliranja, više je to pitanje

<sup>55</sup> Vidi: *Opinion of the Committee of the Regions on the Revision of the Treaty on European Union*, Rapporteur Jordi Pujol, President of Catalonia (Spain).

<sup>56</sup> Vidi: *Report on the Situation of Local Democracy in Member Countries*, Fourth Session, Strasbourg 3-5 June 1997.

<sup>57</sup> Navedenu djelatnost treba organizirati u okvirima i uz pomoć programa LODE (local Democracy programme) i ENTO (European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe.

ovladavanja i osposobljavanja za upravljanje razvojem. Nije jednostavno iznalaziti načine stimuliranja pučanstva za njihovo uključivanje u politički život. Ponovno valja posegnuti za referendumom, osobito savjetodavnim, te na druge načine (ankete, intervjui i sl.) dolaziti do mišljenja i stajališta građana o relevantnim interesima. Nadalje, treba iznalaziti odgovarajuće oblike (su)odlučivanja u lokalnim institucijama i u javnom sektoru, za što nije dostatna samostalnost i odgovornost, nego je nužno imati i financijsku, tehničku i upravnu mogućnost djelovanja.

Uvijek valja biti svjestan da nema univerzalnih recepata, jer svakodnevica je toliko bogata da jednostavno ne trpi uniformnost, što ne znači da nema i zajedničkih imenitelja koji značajno mogu pomoći u rješavanju svakodnevica. Stoga Povelja ostavlja strankama (državama) da one sukladno članku 12. obvezatno preuzmu najmanje dvadeset odredaba (paragrafa) I. dijela Povelje, od kojih najmanje deset iz taksativno navedenih odredaba.

*"a la carte"*

### Povelja i načelo supsidijarnosti

1. Djelokrug lokalne samouprave označen je generalnom klauzulom, koja se ovdje naziva načelom supsidijarnosti (podrednosti). U ovom dijelu ne navodimo samo one dijelove Povelje koji izrijeком definiraju načelo supsidijarnosti, nego tragamo i za ostalim dijelovima Povelje, koji izravno ili neizravno utječu na ovo načelo. Izrijeком ovo načelo je stipulirano u članku 4. Povelje, i to stavkom 3: Javne će ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti, te stavkom 4: Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon. Drugim riječima, nije prihvatljivo da se ovlasti podižu prema višim stupnjevima vlasti (regionalnim, središnjim), osim ako se na toj razini iste mogu bolje obaviti. Naglasak je na funkcionalnom kriteriju.

2. Međutim, i ostala određenja Povelje, smatramo, mogu se tumačiti u svjetlu načela supsidijarnosti. Tako se određuje u članku 4. stavku 5: *U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima.* Usko s tim u vezi je određenje (članak 8. stavak 2.) da će upravni nadzor akata lokalnih jedinica imati svrhu samo osigurati načela zakonitosti i ustavnosti kao pravilo. Međutim, izuzetno dolazi u obzir i primjena načela svrsishodnosti, koje obavljaju vlasti višeg stupnja, kada se radi o obavljanju ovlasti koje su delegirane na lokalne jedinice. Jačanje pozicije lokalne jedinice osigurava se i člankom 4. stavkom 6: *Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.* Evidentno je da se traga za maksimalnim uključivanjem lokalnih jedinica u odlučivanje, na različite načine, sve sa svrhom što boljeg identificiranja potreba i interesa građana, da bi ista što kvalitetnije bila apsolvirana. Utvrđuju se pravila igre s preciziranjem subjekata i njihovih aktivnosti, s tim da valja prepoznati važnost pripremanja donošenja odluka, dok je samo donošenje odluka ipak samo svečani čin. Javlja se sve više novi subjekti, razne interesne udruge,

koje ne ostaju samo na humanitarnim i ekološkim aktivnostima nego kao stručne udruge koje su kompetentne za profitabilno poslovanje. Ovakav sustav ne zahtijeva mnogo ulaganja u infrastrukturu (nove zgrade, stalna oprema i dr.), nego se organiziraju *ad hoc*, za konkretan posao. Na taj način svi društveni resursi imaju šansu biti optimalno korišteni (znanje, informatička oprema i dr.).

Povelja zaštićuje granice lokalnih jedinica (članak 5.), jer će se tražiti *pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dopušta*. Ova stipulacija na tragu je dosljednog provođenja ideje da se ne bi smjelo odlučivati o interesima pojedinog subjekta, a da se ne čuje i njegov glas.

Lokalne jedinice mogu određivati svoj unutarnji ustroj, čime ga mogu prilagoditi svojim osebnim potrebama, što je *in favorem* što učinkovitijeg upravljanja (članak 6. stavak 1.). Da bi ove jedinice mogle odgovoriti postavljenim im zadacima, nužno je zapošljavanje osigurati uz kriterij profesionalnosti uposlenika (kakvoća, sposobnost, stručnost), što zahtijeva i osiguranje odgovarajućih uvjeta za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje (stavak 2.).

Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. U slučaju delegiranja nadležnosti od višeg stupnja, dopušta se nadzor nad svrsishodnošću (članak 8. stavak 2.). Uvijek upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati poštujući razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti (stavak 3.). Ovakom se dalje štiti autonomija jedinica lokalne samouprave, što istodobno i naglašava njihovu odgovornost da to ne zloupotrebljavaju, nego, naprotiv, upotrebljavaju u zakonskim i ustavnim okvirima.

Poznato je da obavljanje poslova zahtijeva i odgovarajuće financijsko praćenje. Tako se osiguravaju financijski izvori lokalnih jedinica (članak 9.), i to vlastiti s kojima se slobodno raspolaže. Oni moraju biti razmjerni ovlastima, treba ih samostalno (barem dijelom) odrediti, izvori trebaju biti evolutivni i raznoliki. Predviđeno je načelo financijskog ujednačavanja u odnosu na financijski slabije jedinice. Također je predviđeno traženje mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja, kao i subvencije, s tim da lokalne jedinice moraju imati pristup nacionalnom tržištu kapitala. Jedan o najčešćih uočenih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave sigurno je nerazmjer njihovih ovlasti i financijskog kapaciteta kojim raspolažu. Istina, tu može biti situacija prenapregnute težnje, a da se vlastite snage ne vrednuju objektivno.

Lokalne jedinice u svom poslovanju će surađivati i udruživati se s drugim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu, gdje država mora priznati pravo udruživanja, kao i pristupanja međunarodnom udruženju lokalnih jedinica, te one mogu surađivati s lokalnim jedinicama drugih država (članak 10). Pravna zaštita lokalne samouprave sastoji se u tome da lokalne jedinice imaju *ius standi* pred sudovima radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena ustavom i zakonima (članak 11.). Što je ovo drugo nego favoriziranje osebnih horizontalnih interesnih integracija, čime treba odgovoriti na izazove koji su svojstveni današnjem modernom društvu.

Načela lokalne samouprave iz ove Povelje odnose se na sve vrste lokalnih jedinica koje postoje na području stranke (članak 13). Uglavnom smo svjedoci monotipnog ustroja jedinica lokalne samouprave i uprave. Nužno je preispitati funkcioniranje tih subjekata, utvrditi kvalitetnije kriterije za dobivanje statusa jedinice lokalne samouprave. Sve ovo preispitivanje valja obaviti u odnosu na naprijed naglašena načela.

Stranka - država kod preuzimanja obveza iz Povelje mora preuzeti najmanje dvadeset odredaba (paragrafa) I. dijela, od kojih najmanje deset mora odabrati među odredbama naznačenim u članku 12. s tim da svaka stranka može odrediti područje ili područja na koja će se odnositi ova Povelja (članak 16. stavak 1.).

3. Smatramo nužnim preispitati sve propise (ustave, zakone, statute i dr.) koji se odnose na problematiku lokalne uprave i samouprave. Pritom valja posebno voditi računa o sljedećim odredbama Povelje:

- lokalne jedinice moraju imati pravo upravljanja bitnim dijelom javnih poslova u interesu lokalnog pučanstva, za koje su one odgovorne, a koje pravo se mora provoditi preko demokratski izabranih vijeća i izvršnih organa koji su odgovorni tim vijećima (članak 3);

- lokalne jedinice su u mogućnosti definirati svoj upravni ustroj i osigurati odgovarajuće djelatnike (članak 6);

- lokalne jedinice moraju biti u mogućnosti slobodno djelovati sukladno ustavu ili zakonu, u svim poslovima koje su najbliže građanima, uz primjenu načela supsidijarnosti (članak 4);

- financijski izvori trebali bi biti dostatni za obnašanje zadaća, tako da izvori budu prikupljeni što je više moguće od lokalnih poreza (članak 9);

- nadzor nad lokalnim jedinicama da bude samo na suglasnost njihova djelovanja sa zakonom, a ne i nadzor svrsishodnosti (članak 8);

- mijenjanje područja lokalnih jedinica samo uz prethodno pribavljeno mišljenje dotične lokalne jedinice (članak 5);

- lokalne jedinice imaju pravo na sudsku zaštitu radi osiguravanja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštivanja načela lokalne samouprave (članak 11).

Predstoji nam poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti prvenstveno na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu, isključivosti, samodovoljnosti i sl.

### **Zaključak**

Nakon razvoja i ustrojavanja države "odozgo" slijedi razvoj društva "odozdo".

Razvoj lokalne samouprave svodi se na učinkovito upravljanje (*management*) društvenim razvitkom (osobnim, organizacijskim, gospodarskim i kulturnim), da bi se ostvarila harmonija između čovjeka i prirode, gdje se život definira kao samo-organizacija. Pritom nužno je eliminiranje ili svođenje na najmanju moguću mjeru alopoietičnosti (definiranje izvana), a afirmaciju i autopoietičnosti (definiranje iznutra). Stoga valja znanstveno otkrivati kauzalitet, tijek i finalis relevantnih događanja.

Lokalna samouprava kao osnovica oblikovanja civilnog društva, gdje građani aktivno participiraju u javnom životu, jest "horizontalna" kooperacija, informatičkim

jezikom iskazano, to je umreženo društvo, koje najvećim dijelom timski priprema, donosi i provodi odluke. To je takav oblik vladavine koji je najbliži građaninu, u kojem do punog izražaja dolazi važnost i pozicioniranje lokalnog u okvirima nacionalne države.

Kriterij vrednovanja za lokalnu samoupravu, smatramo, trebao bi biti - zadovoljstvo građana kvalitetom života, odnosno namirenje njihovih potreba i interesa, a mjerilo - kvantifikacija istih (prehrana, stanovanje, opskrbljenost, društvenost, afirmacija do samoaktualizacije).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi dobar je okvir za kvalitetno i suvremeno koncipiranje i prakticiranje lokalne samouprave. Ona u sebi razrađuje načelo decentralizacije, načelo demokratizacije, načelo samoorganizacije i načelo supsidijarnosti. Upravo načelo supsidijarnosti uz metodu generalne klauzule, jest nova filozofija u odnosima između različitih stupnjeva vlasti (lokalna-regionalna-središnja), gdje prioritet imaju "niže" vlasti, a "više" se javljaju kao korektor, ukoliko "niže" nisu kvalitetno ispunile dobivenu šansu.

Pritom valja mijenjati mentalitet, svijest, temeljiti se na samodefiniranju i samoodgovornosti. Nužno je osposobljavanje za takav model razvoja, kao i znanstveno praćenje koncepcije i ozbiljenja načela lokalne samouprave. Sve je to veliki izazov za mnoge.

### Summary

After the development and constitution of a state "from above" there follows a development of society "from below". The development of local self-rule boils down to an efficient management of social development (personal, organisational, economic and cultural one) in order to establish a harmony between man and nature, where life is defined as self-organisation. What is necessary in that process is to eliminate allopoietics (definition from outside) or at least to reduce it to the least measure possible, and to reaffirm autopoietics (definition from inside). Therefore, it is necessary to keep revealing scientifically the causality, course and finalis of relevant events.

The local self-rule, as the basis for shaping a civil society in which citizens actively participate in public life, is "horizontal co-operation", or, to put it into the language of informatics, it is a net-linked society which, for the greatest part, prepares, adopts and implements decisions. It is a form of rule that is closest to a citizen, where the importance and positioning of the local within the framework of a national state comes to the fore.

The valuation criterion for the local self-rule, should, in our opinion, be – the satisfaction of citizens with the quality of living, or the satisfaction of their needs and interests, and the yardstick – their quantification (food, housing, level of supply, sociability, self-assertion to the point of self-actualisation).

The European Charter on Local Self-Rule is a good framework for a quality and modern understanding and exercising local self-rule. It elaborates the principle of decentralisation, the principle of democratisation, the principle of self-organisation and the subsidiarity principle. And just the subsidiarity principle with the method of general clause, is a new philosophy in the relations between various levels of authority (local, central, regional one), where "lower" authorities have priority, while the "higher" ones appear as a corrector, if the "lower" ones have not made a good use of the chance given.

One should keep changing the mentality, the consciousness; and be based on self-definition and self-responsibility. What is necessary here is to train people for such development model, and to follow scientifically the conception and implementation of local self-rule principles. All that is a big challenge for many.