
Josip
KREGAR

SREDNJI GRAD I
LOKALNA SAMOUPRAVA
– HRVATSKI PRIMJER

ULOG U GLOBALNIM PROMJENAMA

Upravljanje je “kontinuirana djelatnost planiranja, usmjerenja, kontroliranja, ocjenjivanja i ponovnog usmjerenja neke društvene aktivnosti u okviru nekog šireg sustava pravila, odnosno u okviru već donijete odluke o cilju koji treba postići”.¹ Trideset pet godina nakon takve definicije svaki njezin element postaje problematičan.

Moderno doba je doba gradova. Dokaz o tome nisu samo impresivne statistike porasta urbanizacije, veličine ili gustoće naseljenosti. Industrijalizacija i urbanizacija, privatnost i individualizacija, niz socijalnih promjena ujedno je i preduvjet i posljedica grada. Grad je neizbježna posljedica, nereverzibilan produkt razvoja društva.

Grad je drugo i drukčije konstruiran sustav od sustava malih zajednica kojima naizgled slični. Grad, zato, kao sustav ne postoji kao prirodna zajednica ljudi – ma koliko nam se sviđao san o tome – osim u parcijalnim zajednicama podijeljenih prema profesijama, lokacijama i interesima. Nije, stoga, čudno da je glavni smjer proučavanja fenomena grada bio kritika gradskog života. Grad se dijeli na zone (stari grad, poslovno središte, periferija, industrijski dio).

UPRAVLJANJE GRADOM

Upravljanje gradom znači koncentrirati se na ono što su stvarni zahtjevi djelovanja: javne i društvene službe, upravljanje prostorom, održavanje javnog reda. Nastoji se i preko toga, na primjer, osmisliti javni kulturni život: no, zajednice koje u tome sudjeluju ne stvaraju se prema boraštvu već estetskim i drugim ukusima koje dopušta raznolikost institucija. Osnovni problem postaje integrirati takvu složenost te glavni teret pada na, često nedostatnu, mrežu organiziranih javnih službi upravljanja gradom. Upravljanje gradom, usmjeriti njegov razvoj, pokrenuti aktivnosti koje mu daju sadržaj, stvoriti i održati javne službe, ograničiti njegove neizbježne teškoće (promet, infrastruktura, građev-

nje), spriječiti degradaciju razine održanja prirodnog okoliša ili raspada zajednice (delinkvencija) – zadatak je za koji ne postoji jedan ili dobar odgovor.

Kada taj teret upravljanja padne na organizirane institucije, vide se daljnji problemi ciljeva, ustroja, ljudi i metoda rada. Grad je skup. Porezi veličinom grada rastu eksponencijalno: građani u gradu od milijun stanovnika u pravilu plaćaju trostruko veći porez od stanovnika malog grada sa svega 50 000 ljudi.² Budući da je život u gradu skup, poduzetnici i poslovi traže alternative. Na primjer, u Sjedinjenim Državama velike kompanije sele sjedišta i poslovnu administraciju na srednji zapad ili izvan gradova, jer su troškovi života niži. Kada takav proces uzme maha, opadaju prihodi i otvara se začaran krug skupe administracije, nezaposlenosti, kriminala i degradacije razine života.

U dizajniranju odgovarajuće mreže institucija vrijedi načelo ekvifinalnosti (equifinality) i kontingencije. Sasvim različite mreže institucija postižu otprilike slične učinke. Nema jednog najboljeg načina uređenja služba. Nema jasnih modela. Isti argumenti mogu biti povod za sasvim različita rješenja i zaključke. U Americi postoje tri opća tipa gradskih vlasti: gradonačelnik i gradsko vijeće, povjerenstvo i gradski menadžer. To su osnovni oblici, a razvijene su mnoge kombinacije. Američki grad kojim upravlja menadžer nije bitno bolji ni lošiji od onoga kojim upravlja vijeće. Isti gradovi bitno mijenjaju institucionalna rješenja, a u efektima se ne naziru razlike.

Ovime ne želimo negirati postojanje takvih razlika, jer zaista postoje bolje ili lošije upravljani gradovi, ali nema jednog rješenja koje bi univerzalno bilo prihvaćeno. Nema krucijalnog eksperimenta koji bi pokazao nadmoć neke institucije. Ne preostaje drugo nego pažljivo preispitivanje, skupljanje i revizije iskustva, imitiranje uspješnog i odbacivanje onoga što se ne pokaže dobrim. U svakom momentu može biti i drukčije od onoga što smo odabrali ili što su nametnule okolnosti. Takva strategija skupa je i spora. Problemi su nekako uvijek za korak brži od rješenja.

Porast gradova, kompliciranje mreže javnih službi, porast penetracije institucija u svakodnevni život građana i njihova ovisnost o njima nije samo obilježje razvijenih okružja. Glavni teret ekspanzije gradova podnose, i to vrlo teško, zemlje ubrzane industrijalizacije ili zemlje u razvoju. Područja gradova prepuštena su zapravo u velikoj mjeri samoregulaciji, javne službe postoje samo u elementarnim oblicima, vlada kaotičan razvoj, korupcija i nezakonje. U stvarnosti su najteži oblici takve devolucije, istina, rijetki, ali gradovi trećeg svijeta oprezno balansiraju između nekontroliranog porasta i kaosa te mučnog napora da se održi bar minimum reda i regulacije.

POLOŽAJ GRADA U MODELU LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Stvarnost Hrvatske je nekako između svega toga. Porast gradova je dramatičan, ali nije stvorio monocentričnu metropolu. Hrvatska ima 204 gradska naselja u kojima živi 54 posto stanovništva. U posljednjih stotinu godina, od kada počinje urbanizacija Hrvatske, brže su se razvijali gradovi s više od 20 000 stanovnika, ali sadašnja struktura gradskih središta nastaje u ubrzanoj industrijalizaciji i urbanizaciji nakon II. svjetskog rata. Određenje pojma grada ovdje ne odgovara jasnim kriterijima definicija. Formula $1 + 3 + 4 + 21 + 31 + 47 = 117$ isto tako dobro odražava problem urbane homogenosti, jer se vidi da Hrvatska ima zapravo velik broj gradova srednje veličine, kategoriju u koju se ubraja oko 55 gradova.

Veliki gradovi središta su makroregija. Središnja Hrvatska gravitira Zagrebu i u njoj na oko trećini (35 posto) površine zemlje živi više od polovice ukupnog stanovništva. Karlovac, Sisak i Varaždin subregionalna su središta, a Bjelovar svoj položaj dijeli s Koprivnicom. Slavonska makroregija gravitira Osijeku, uz jaka središta kao što su Vinkovci, Slavonski Brod te Vukovar. Rijeka i njezina makroregija, iznimno gospodarski važno ima samo oko 10 posto ukupnog stanovništva. Uz Rijeku, Pula je grad kojem gravitira dio te makroregije. Dalmacija, ili točnije južnohrvatska makroregija ima nekoliko većih središta (Zadar, Šibenik, Dubrovnik) te Split kao nesporno središte makroregije. Dakle, slika urbanizacije nije fokusirana na jedno središte, već postoji jasan pluralizam, regionalne cjeeline i subregionalna područja.

Stvarnost Hrvatske su, međutim, gradovi srednje veličine. Na njih se odnose brojni, ne svi, problemi ubrzane urbanizacije. Oni se, doduše, ne suočavaju s problemom metropolitaniziranih područja, njihovi problemi su za cijeli red veličine manji od onih koje imaju urbanizirane enklave velikih gradskih središta. U njima je život lakši i ljepši. Takva mješovita uloga nameće posebne probleme.

No, što je zapravo grad srednje veličine u upravnom smislu? Pavić³ navodi njemačku klasifikaciju na male (10 000 do 30 000 stanovnika), srednje (30 000 do 100 000) i velike (više od 100 000). U našoj literaturi, slijedeći rečeno, nalazimo razlikovanje: a) malih gradova (do 20 000), gradova srednje veličine (do 100 000) te velikih gradova.⁴ Za naše potrebe takva klasifikacija neće biti sasvim odgovarajuća. Nas prije svega interesiraju problemi gradova srednje veličine u kojima oznaka sredine ne odgovara modalnom određenju položaja između velikih i malih. Nas zanima si-

tuacija upravljanja gradovima koji su prerasli onu veličinu – ali ne samo izraženu brojem stanovnika već i drugim kvalitativnim podacima – u kojoj se pojavljuju za cijelu skalu veličine novi problemi upravljanja. Takvih gradova u Hrvatskoj, ako iz kategorije izdvojimo uistinu velika četiri središta, ima pedesetak. Ideografska neponovljivost povijesnih situacija stvorila je tu kategoriju, a ne samo mehaničko razlikovanje malih, srednjih i velikih gradova. Podjela u takve tri kategorije prema kriteriju broja stanovnika nije dobra.

Praktičan povod

Povod ovog teksta je jednostavan i praktičan. Iz iskustva nam je poznato da se dublja reforma lokalne samouprave događa svakih pet do sedam godina. Naravno, to je slab argument, ali i usprkos tome, zamislimo da je na pragu nova reforma. Takva pomisao nije sasvim bez osnove. Od 1993. godine do danas nakupilo se dosta iskustva, kritičkih primjedbi, pokazale su se pogreške i uspjesi, i to u punoj uvjerljivosti, u čemu, osim očekivanih razlika u ocjenama prema različitosti političkih opcija, postoje i sličnosti: ideje koje prihvaćaju gotovo sve političke stranke i snage u Hrvatskoj. Za nju je pripremljena politička pozornica i odgovarajuća frazeologija. Stvar se prikazuje jednostavnom. Predstavlja se kao da su nam problemi jasni, a rješenja sigurna i jednostavna. Treba samo primijeniti naše znanje o povijesnom usudu, popraviti pogreške prethodnika. Diskurs te pripreme zasniva se na kolektivnoj amneziji i optimističkom mišljenju.

Na žalost, nije tako. Zabluda je da su ciljevi uvijek jasni, mjere koje treba poduzeti nisu jednostavni lijekovi, a promjene nisu bezbolne. Reforme lokalne samouprave bile su – a možda bi umjesto perfekta točniji bio futur – često loše improvizacije. Čak i kad se slutilo što treba učiniti, to se nije, zbog nedostatka volje ili sredstava svejedno, konzekventno i uporno činilo. Promjene su skupe i plaćene su ljudskim sudbinama. Stvar nije jednostavna i ponovno treba na to upozoriti.

Povijesni talog

Treba podsjećati na povijesno prethodništvo sadašnjem modelu lokalne samouprave, jer se u međuvremenu sve zaboravilo. Model komune nastao je 1955. godine, jednim dijelom kao pokušaj da se naglase ideološke razlike prema rigidnom staljinizmu (naglašavanjem ideje deetatizacije), a kasnije su deklarativno pokušaj da se poticanjem lokalne

samouprave i neposredne demokracije na lokalnoj razini ukine država.

Naglašena ideološkičnost i egzaltiranost nisu mogle prikriti da je poticaj formuliranju takvog sustava bio i sasvim praktične naravi: potreba da se hijerarhijska struktura vlasti kakva je odgovala poslijeratnim uvjetima zamijeni racionalnijim ustrojem.

Treba ponoviti i sumnju da se komuna drži i supstitucijom federalnog ustroja, načinom da se stvaranjem razine upravnih i državnih jedinica nižih od onih koje podsećaju na nacionalne države umanje nacionalne tenzije.

U godinama koje su slijedile sve se više vidjelo da je takva proklamacija demagogija, pa su u prvi plan sve više izbijali zahtjevi za traženjem praktičnih, nekad ideologiji suprotnih, rješenja te nastojanje da se u nekom obliku ideološke mimikrije ponude tehnički učinkovitija rješenja. Recimo, uvođenje institucije izvršnog vijeća bilo je sasvim jasno motivirano praktičnim potrebama i samo se uz veći napor mašte ili ideološkog zaborava moglo držati institucijom sukladnom delegatskom i skupštinskom sustavu. Istina, povremeno je ideologija prevladavala nad zahtjevima života što se plaćalo skupo, ali i opravdavalo borbom protiv koncentracije utjecaja na predsjedniku, izvršnim tijelima, potrebom da se afirmira direktna demokracija i sl.

Godinama je ukras ideologije postajao sve blještaviji, ali njezina uvjerljivost sve manja. Umjesto da komuna postane “najzad pronađen politički oblik pod kojim će se izvršiti ekonomsko oslobođenje rada”, ona je jednostavno postajala sve više djelićem državne strukture. Tek kad je u krizu zapao paralelni sustav hijerarhijske kontrole mehanizmom jednopartijskog centralizma, kad se srušila ideologija, vidjelo se kolika je sve to bila varka. Ljudi se mogu zarobiti raspravom o pravnim i ustavnim proklamacijama, načelima i formulacijama zakonskih odredbi, opsesivnim iluzijama, a to se vidi tek kad se iluzije ugase i ostanu jasno vidljive sve negativne posljedice. Istaknut ćemo samo neke.

Osim dviju evidentno negativnih tehničkih posljedica – monotipske nefleksibilnosti i velikih osnovnih jedinica – ideologizacija je imala i treću neugodnu posljedicu: jednom nastala pogreška, zato što su iza nje stajali politički i ideološki razlozi, nije se mogla ispravljati. Zbog toga se vremenom gomilalo sve više nelogičnosti teritorijalnih razgraničenja, problema unutarnjeg ustrojstva općinskih uprava. Tome treba dodati i nestabilnost upravnih struktura i lošu selekciju kadrova za funkcije u lokalnoj samoupravi. U četrdeset godina 18 sustavnih promjena (odnosno svake dvije godine) od kojih su barem tri vrlo radikalne, pa je

svaki mandat lokalnih političkih tijela započinjao snalaženjem u reorganizacijama.

No, vratimo se pitanju sistematskih efekata na gradove srednje veličine. Ideološka fantazma nije imala samo negativne učinke. Ona se nadogradila na ideje o lokalnoj autarkičnosti i autohtonosti koje su stalno žive u hrvatskoj političkoj i društvenoj povijesti. Načelno negativan stav prema državi koja je stoljećima bila simbolom vojačenja, poreza i policijske represije, dio je hrvatske tradicije i političke kulture. To se jasnije vidjelo u povijesnoj reminiscenciji na snažne ideje o seljačkoj slobodi i pravima, pastoralnoj sreći kućnih i seoskih zajednica. U realnosti je zato takva tradicija bila jak i stalan čimbenik uređenja ustroja lokalne samouprave. Iako se nije pozivalo na tradiciju, već na ideologiju, ispod deklaracije ideologije probijao se interes očuvanja tradicije. Živost političke mobilizacije na lokalnim akcijama, samodoprinosa, nije bila posljedica vjere u neko daleko i maglovito idejno-političko opravdanje, već tradicija samopomoći i oslanjanja na lokalnu zajednicu.

Pokušajmo jedan virtualni spekulativni eksperiment: što bi se desilo u uvjetima brze industrijalizacije i urbanizacije Hrvatske da nisu postojala jaka regionalna upravna središta i opravdanja da je decentralizacija bolja i prirodnija od metropolizacije? Čini se da je sustav decentralizacije, ma koliko u političkom smislu bio manipulacija i krinka, ublažio posljedice koje bi izazvala stihijska urbanizacija, metropolizacija i industrijalizacija.

Kad je problem ideologije nestao, odjednom je postalo jasno da ni od kritike ideologije nema puno koristi, da su stvarni problemi negdje drugdje, da su praktični i konkretni: da je sustav nadzora i integracije nepostojeći (sjeća li se tko još kako je bilo nemoguće kontrolirati osamostaljenju i neodgovornu policiju, ili što je značilo da suca bira skupština općine?), da je uprava skupa. Na primjer, vremenom je dolazilo do amalgamacije zajednica i širenja općina koje su premašile optimalan opseg i broj stanovnika. Uz to, i broj lokalnih jedinica smanjivao se istim tempom, što je postalo osobito nefunkcionalno ukidanjem srednjeg sloja upravljanja. Glavna i jasna posljedica bila je stvaranje monotipskog i slabo fleksibilnog modela. Riječi M. Webera: “Jednom kada je uspostavljena, birokracija spada u društvene strukture koje je najteže razoriti... Ondje gdje je birokratizacija uprave jednom potpuno provedena, stvoren je oblik odnosa vlasti koji je praktično neslomljiv.”

Sve se ipak pod teretom događaja lomilo. U sva tri elementa sustava: i u ciljevima i funkcijama, i u odnosima, i u metodama rada moralo je doći do promjena. U funkci-

jama: nov sustav, nova politička elita, novi politički interesi ponovno su formulirali ciljeve. U odnosima: moralo se napustiti načelo jedinstvenosti modela i načelo autarkije struktura. To je značilo da prestaje vrijediti sustav u kojem su isti modelski organizacijski obrasci – uzori vrijedili u Zagrebu i Lastovu, i da treba napustiti iluziju autarkičnosti u korist (iluzije?) hijerarhijske monolitnosti. U metodama: to je značilo da ubrzano treba modernizirati tehnološki temelj ustroja i promijeniti načela rada. Najviše su se ipak slomili ljudi. Neki su otišli u mirovinu i na druge poslove, mnogi tek manifestno i deklarativno promijenili načela koja zastupaju, a pristigli su novi, manje iskusni koji su preuzimali inerciju metoda rada. Etika rada i poziva nije nikad bila osobita značajka hrvatske uprave, ali turbulentnom promjenom elementi ceremonijalizacije poslova, patronaže prema kriterijima podrijetla i politike postali su simbolom promjena.

Okolnosti početka stvaranja demokratske lokalne samouprave

Ne zbog daljnje dramtizacije, već zbog toga što su političke okolnosti u kojima je započela reforma bitno utjecale na njezin rezultat izdvajamo tri važna problema: utjecaj latentne ratne opasnosti, nekoherentnost lokalnih političkih institucija i oskudicu.

a) Latentna ratna opasnost, zapravo situacija u kojoj još nije bilo mira, a rat je gotovo prestao, uz okupaciju dijela teritorija Hrvatske od kvislinških vlasti, odnosno situacija u kojoj su se stalno smjenjivali prijedlozi kako zaustaviti sukobe i predložiti nove institucijske forme – bila je u psihološkom smislu otežavajući čimbenik reforme. U nekim krajevima rata uopće nije bilo, a drugi su bili okupirani, negdje je glavni problem bio udomiti izbjeglice, a drugdje izbjeci sukobe – koliko se to lokalno može. Posebno važna okolnost bilo je nastojanje da se struktura lokalne vlasti prilagodi nekom od prijedloga mirnog političkog rješenja rata. Ti prijedlozi su se nizali kao na pokretnoj vrpici, a svaki od njih pretpostavljao je davanje visokog stupnja teritorijalne autonomije. Prihvaćanje takvih prijedloga značilo bi fragmentaciju Hrvatske i priznavanje gotovog čina te s hrvatske strane nije bilo volje za provođenjem takvih mjera. Moralo se računati s mogućim situacijama eventualnog permanentnog konflikta, osobito krajnje ozbiljnih konflikata potencijalno neprijateljskih lokalnih vlasti s područja tadašnje “Krajine”. Na primjer, rješenje o dvostrukoj lojalnosti župana i postupak njegova potvrđivanja od Predsjednika, instrumenti rješavanja konflikta uz političku medijaciju Vlade, imenovanje povjerenika, nad-

zor nad upravom – izravno su rezultati strahovanja da će postojati situacije blokada lokalnog sustava upravljanja. Vlada, tada sastavljena kao vlada nacionalnog jedinstva, i sada držim opravdano, izbjegavala je provoditi dublje reforme. Za to nije bilo niti vremena niti političkog interesa. Pripremljeni nacrti zakona i mjera čekali su bolja vremena, jer u ratu se ne provode mudre već nužne reforme.

Međutim, tri okolnosti su se promijenile. Prvo, smirivanjem rata jače je odjeknuo argument ustavne obveze da se konstituirao nov sustav lokalne samouprave, a osobito obveza da se konstituiraju drugi, županijski, dom Sabora te da se napuste, i u nazivlju i u ustroju, institucije lokalne samouprave organizirane prema socijalističkom ustavu. Drugo, i ne manje važno, bile su personalne promjene u vladi te jačanje utjecaja osoba sklonih radikalnim promjenama i jakoj centralizaciji i etatizaciji. Željelo se i na simboličkoj razini pokazati raskidanje s dotadašnjim sustavom, iako je zapravo bila riječ o promjenama koje nisu ni pošto samo simbolične. Zapravo, promjene nazivlja i institucija razmjerno se lako provode, daju dojam promjena i uspjeha, a mogu biti i pogodna kulisa iza koje se mogu provesti nemanifestni politički interesi. Treća okolnost, držim odlučujuća za donošenje konačne odluke, bilo je stvaranje dualizma struktura vlasti na lokalnoj razini, zbrka nadležnosti, ovlasti i odgovornosti koja nije jamčila jedinstvenu državnu politiku.

b) Na terenu su postojale paralelne institucije vlasti, mreža spontano nastalih tijela za obranu (npr. krizni štabovi), a zapravo je prevladavalo personalizirano vođenje u kojem su lokalni političari, već prema snazi svoje karizme, izmicali kontroli središnjice. Stalno se nastojalo prilagoditi strukturu uvjetima rata – ali to jednostavno nije bilo moguće uz skupštine koje su ustrojene prema ideji udruženog rada, u kojima su izvršna vijeća bila političko središte moći samo horizontalno i lokalno odgovorno, u kojima su ključne službe izmicale demokratskom nadzoru. Sve se to nije moglo promijeniti bez sustavnog i zakonskog uređenja nove lokalne samouprave.

Često se ističe da su porivi za centralizacijom bili motivirani političkim interesom vladajuće stranke. O tome nema sumnje, ali mislim da je ipak riječ o ozbiljnoj zabluđi i previdu: pod nadzor se nije željelo staviti toliko blage oponente koliko ekstremističke, pohlepne ili jednostavno nepredvidive saveznike. Poticaj idejama centralizacije i nadzora nisu bili politički glasni zahtjevi lokalnih stranaka (na primjer IDS-a) ili nastojanje da se spriječe autonomna nastojanja (Dalmacija, Istra). Takva su se nastojanja mogla suzbiti glasnim medijskim kampanjama, pa mislim

da je glavna ideja bila provođenje središnjeg nadzora nad područjima na kojima je politički utjecaj središnje vlade zapravo bio slab (Lika, Slavonija, neki gradovi, pa i Zagreb), a lokalni moćnici postavljali su se kao potencijalni konkurenti u raspodjeli vlasti i kao izvor stalnih problema prema međunarodnoj javnosti.

Okolnosti realizacije demokratske lokalne samouprave

U prijašnjim točkama ukazali smo na elemente tradicija i balast komunalnog sustava koji je usporio modernizaciju lokalne samouprave u Hrvatskoj te opisali okolnosti koje su utjecale na stratešku političku odluku o reformi lokalne samouprave. Međutim, kako to često biva, elementi slučaja također su utjecali na provođenje te odluke. Prije svega, promijenile su se političke okolnosti, drugo, sasvim su se poremetili odnosi veličine i broja jedinica te se zbog tih novih okolnosti nisu realizirale mogućnosti koje pruža tumačenje zakonskog teksta.

Sada se samo može spekulirati o tome, ali vjerujem da bi primjena zakona izgledala drukčije da nije na prvim lokalnim izborima (1993.) došlo do velikog iznenađenja. Naime, nasuprot ranijim prognozama, na izborima, osobito u gradovima, oporba je zabilježila velike uspjehe. Lokalna samouprava područje je važne političke bitke između oporbe i vladajuće stranke. Takva okolnost usmjeravala je središnju vlast i Vladu da jača centralizaciju vlasti i da takvom mrežom institucija ostvari lokalni utjecaj. To je učinjeno osobito u onim pitanjima u kojima zakonska rješenja nisu bila sasvim jasna (financiranje), ali i ondje gdje je sve jasno pisalo, našli su se načini da se mimo intencije zakona naglase elementi nadzora i centralizacije.

Osim toga, kao što oni koji su reformu zamislili nisu o njoj odlučili, tako je i opet došlo do nelogične diskrepancije: oni koji su reformu uobličili i o njoj odlučili prepustili su mjesta novim političkim dužnosnicima. Ovi novi, pak, nisu imali niti viziju ni smisla za ideje koje su u zakonu već bile zapisane, već sasvim nov pogled i nov politički zadatak. Bila je riječ i o doslovnom nerazumijevanju, na primjer: zakon je županije definirao i jedinice lokalne samouprave te ponudio niz odredbi o mogućnostima povezivanja, fleksibilne strukture prilagođene lokalnim uvjetima i situacijama, ali u primjeni se takva ideja sasvim izgubila u moru katkad improviziranih i proturječnih uputa. Stvaranje zajedničkih tijela, slobodna funkcionalna integracija, suradnja jedinica, stvaranje zajedničkih službi i tijela, tumačene su kao puka fraza, a ne zakonska mogućnost koju treba poticati. Ironično je da su takve odred-

be u suradnji bile zakonski temelj za stvaranje institucija srpske manjine u Podunavlju, neka vrsta časnog izlaza za teritorijalnu samoupravu, a ne načelo koje bi se trebalo primijeniti u dinamičnim odnosima gradova i njihove okoline, otoka, specifičnih graničnih područja i slično.

Često se ističe i to da je lokalna uprava škola demokracije, ali i u tom smislu da se u takvim situacijama provjера spremnost i sposobnost vladanja i napuštanja vlasti, mogućnost okupljanja znalaca, stručnjaka i etičke ispravnosti vladanja. Na žalost, u primjeni zakona pokazalo se da je to i škola za vježbe političke manipulacije i prevrtljivosti. U politici je koješta moguće, ali postoje moralne granice koje se utvrđuju nakon bolnih loših iskustava i poraza. U zemljama u kojima je latentna opasnost korumpiranja i zlouporabe vlasti važno je očuvati taj minimum etičnosti i s vlasti otići čistih računa i mirne savjesti. Kad se olako drži da je u politici sve dopušteno, upravo lokalna samouprava najviše trpi od pokušaja da se periferijom nastoji zadobiti vlast u središtu.

Jedan od glavnih problema koji se želio ispraviti reformom lokalne samouprave bio je problem veličine lokalnih jedinica te, s tim u svezi, problem regionalnog srednjeg sloja. Nekadašnja općina bila je jednostavno prevelika. Tadašnjih stotinjak općina imalo je u prosjeku 45 000 stanovnika i 450 četvornih kilometara. Razmišljalo se o tome da se broj općina poveća otprilike dvostruko, ali i to da se uvede nov tip lokalne jedinice grad. Trebalo je biti oko 200 općina i oko 16 gradova. U radnim verzijama pojavljivao se zahtjev da grad mora imati najmanje 15 000 stanovnika, općina 10 000, a kasnije i to da samo iznimno može imati manje od 4 500 (otoci, povijesni gradići).

Ispalo je sasvim drukčije. Danas imamo oko 120 gradova i 536 općina, najmanje tri puta više od onog broja prema kojem je stvoren model institucija i nadležnosti lokalne samouprave. Prosječna veličina općine je manja od 2 000 stanovnika, prosjek grada manji od 5 000, a još je gore, jer prosjek prikriva ekstreme, to da imamo jedinice s doslovno nekoliko stotina stanovnika. Prave i točne podatke dat će popis stanovništva, ali i ovako, situacija je savršeno jasna.

Relativno veće osnovne jedinice imaju svoje prednosti, jer veće mogućnosti i sredstva znače i veću mogućnost održavanja upravnog aparata, bolju selekciju ljudi za rad u lokalnoj samoupravi, podupiranje lokalnih akcija, uspjehe lokalnog vodstva, njihovu veću odgovornost. Postoji manji pritisak na središnje fondove i proračun i druga sredstva vlasti, glavna opasnost je relativno veća udaljenost uprave od građana. Mi smo dobili sasvim suprotne učinke: kro-

ničnu nestašicu sredstava za rad lokalne samouprave, izostanak inicijative i rada te povećavanje troškova infrastrukture (uredi, automobili) i plaća uprave, strm porast broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi, a sve to nije pomoglo da građani imaju nešto od samouprave, da poraste njihov utjecaj i odgovornost. Očajnički smo trebali mimetizam (oponašanje), a dobili smo mamutizam struktura. Ne kopiramo zapravo ništa, uzora nema, ali imamo tromu nefleksibilnu i potencijalno za lokalnu demokraciju razornu strukturu. Lokalna samouprava podrazumijeva fleksibilnost i nisku diferenciranost struktura, volonterski rad i samostalnost. Imamo obratno. Samostalnost je ustupila mjesto ovisnosti o središnjim odlukama i pomoći. Imamo klijentizam. Dobrovoljan rad drži se iznimkom i za sve se traži plaća. Svaka općina želi strukturu, broj ljudi i opremu kakvu ima neka druga. Svaki grad oponaša veće. Zdrava ekonomska računica, jednostavna skromnost i štedljivost – dosta su rijetki.

OKOLNOSTI BUDUĆE PROMJENE

Politička priprema eventualne reforme lokalne samouprave već je daleko odmaknula. Samouprava je važno političko pitanje. Uostalom, svake dvije-tri godine i do sada su poduzimane reforme, pa je vjerojatno da je sazrela situacija za još jednu. Međutim, treba prevladati i uzdignuti se iznad takvog političkog kalkulatorstva i cinizma. Bilo da bude riječ o reformi ili o površnom popravljaju, tehnička priprema takvih strateških odluka ne postoji. Nema praćenja ključnih statističkih podataka o troškovima, kadrovima, inicijativama. Nema istraživanja. Nema rasprave o alternativama.

To je podloga za budući voluntarizam, jer ne ovisi sve o pukoj političkoj volji. Ono što imamo je olako nagađanje o tome da ima previše općina (a što raditi s time!?), da nije dobro riješen položaj gradova (a koji se ubrajaju u tu kategoriju?), ili pak besmislene metafore o tome da sada imamo previše centralizma te da nam treba više decentralizacije i da će klatno promjena promijeniti smjer. Kaže se i to da nedostaju sredstva, ali se ne kaže za što se ona sada troše ili za što bi se trošila. S druge strane, nekima je baš ovako dobro i ne žele nikakve promjene.

Promjene trebaju i one su nužne. Zalažem se da reforma bude usmjerena na poboljšanje i postupan institucionalni inženjering (kako bi rekao K. Popper) te za to da tehnička priprema započne odmah. Zalažem se za to da zaboravimo političke pamflete opravdane mistifikacijama o povijesnim procesima, hrvatskom ili europskom usudu

Hrvatske. Povijest nema cilj i nema sretan završetak. Povijest nema smisao. Povijest nije put izbavljenja u kojem će nam sudbina pomoći. To je jednostavno glupost. Ona je ljudsko djelo, ona je lanac slučajnosti koje mi samo stvaramo. Ne postoji sustav, neki ranije predviđen redoslijed. U tome je naša odgovornost.

BILJEŠKE

¹ E. Pusić, Uprava, Školska knjiga, Zagreb, 1961., 8.

² J. Riffkin, Entropy - A New World View, Viking Press, New York, 1982., 156.

³ Ž. Pavić, Pojam i tipologija gradova u teoriji i praksi, Zbornik PFZ, 39, 5-6, 1989., 1091-1106.

⁴ Isto, 1092.