

Tribina

Lokalna samouprava i decentralizacija

UDK 352/353(047)

U organizaciji Friedrich Ebert Stiftunga i Instituta za javnu upravu 16. svibnja 2012. u Zagrebu je održan prvi Forum za javnu upravu. Forum za javnu upravu osnovan je kao trajni znanstveno-stručni skup s temeljnim zadatkom inicirati raspravu o osnovnim problemima hrvatske javne uprave i formulirati moguća rješenja i prijedloge za njezinu nužnu reformu. Forum je zatvorenog tipa, a na poziv organizatora u njemu sudjeluju znanstvenici i eksperti sa sveučilišta, drugih znanstvenih ustanova te državnih tijela i drugih institucija. Predviđeno je da se rasprave održavaju dva do tri puta godišnje o unaprijed dogovorenoj temi. Raspravi će prethoditi izlaganje dvaju uvodničara, a nakon svakog foruma bit će izdana posebna brošura koja će sadržavati tekstove uvodničara, sažetak rasprave te reformske prijedloge. Brošura će biti dostavljena medijima i političarima da bi mogla poslužiti kao podloga za buduće nužne reformske korake. Voditeljica Foruma je docentica dr. sc. Anamarija Musa u ime Instituta za javnu upravu.

Prvi Forum bavio se temom Lokalne samouprave i decentralizacije, kao jednim od posebno aktualnih i gorućih problema hrvatske javne uprave. Okupljene je pozdravila voditeljica, ujedno i moderatorica, docentica Musa, kao i dr. Dietmar Dirmoser, voditelj Friedrich Ebert Stiftung ureda za Hrvatsku.

Prvo uvodno izlaganje održao je prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu, ujedno i predsjednik Instituta za javnu upravu. Već je i sam naziv izlaganja, *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike*, nagovijestio da u hrvatskoj lokalnoj samoupravi postoji niz problema. Profesor Koprić istaknuo je pet glavnih uloga lokalne samouprave, tj. upravnu ulogu (koja se sastoji u pružanju niza javnih usluga),

političku (lokalna samouprava služi izražavanju lokalnih interesa), socijalnu (nakon II. svjetskog rata težište javnih službi sve više prelazi na lokalnu razinu), ekonomsku (menadžerske reforme ističu neučinkovitost lokalne samouprave i promatraju je kao ekonomski problem, ali ekonomska uloga lokalnih jedinica očituje se i u promicanju ekonomskog razvoja, posebno zahvaljujući EU i njezinoj regionalnoj politici) i ekološku ulogu (lokalna samouprava mora poticati održiv rast i razvoj, uz zaštitu prirodnog okoliša). Te uloge nude kriterije za prosudbu je li lokalna samouprava pojedine zemlje adekvatna zadacima zajednice u kojoj postoji.

Profesor Koprić iznio je desetak temeljnih pitanja i problema lokalne samouprave i lokalnog upravljanja. Kao prvi problem navodi neujednačenu teritorijalnu strukturu koja, među ostalim, dovodi do velike razlike u razvojnom potencijalu i kvaliteti života između većine općina i nekoliko najvećih gradova, budući da tek manji dio lokalnih jedinica može samostalno funkcionirati. Istaknuo je i problem zakonske regulacije lokalnih poslova koja je trenutačno nejasna, dijelom nepotrebna i predetaljna, a u nekim pitanjima i upitno ustavna, kao i nedovoljni opseg, širinu i kvalitetu javnih službi koje se izvode u lokalnoj odgovornosti. Kao problem istaknuo je i preveliko zaduživanje lokalnih jedinica, ali i nedovoljno znanje o pravilnom korištenju novih mehanizama financiranja. U pogledu lokalne politike istaknuo je da iako je promjena lokalnog izbornog sustava 2009. provedena pod parolom smanjenja stranačke politizacije, rezultati izbora i današnje stanje pokazuju da do toga nije došlo. Također, teško bi se moglo reći i da je došlo do jačanja političkog legitimiteta lokalne samouprave ili jačanja lokalnog vodstva. I napokon, profesor je iznio kronični problem nedostatka posebne edukacije za lokalnu samoupravu. Veličina, točnije nedovoljna veličina lokalnih jedinica onemogućuje zapošljavanje većeg broja prikladno obrazovanih i primjereno plaćenih službenika. Kao problemi mogu se još spomenuti i neodgovarajući sustav nadzora središnje države nad lokalnom samoupravom, ograničeno ili gotovo nepostojeće sudjelovanje lokalnih jedinica u kreiranju nacionalnih javnih politika i nepostajnje ikakvog sustavnog znanstvenog istraživanja i prikupljanja podataka o lokalnoj samoupravi. Zaključno, profesor Koprić je istaknuo dva moguća puta reforme, jedan koji će dovesti do minimalnih promjena, ali i minimalnih učinaka, i drugi koji bi pokrenuo opsežnu reformu za koju, smatra, barem za sada nitko od političkih aktera nije zainteresiran.

Dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović s Ekonomskog instituta u Zagrebu svoje je uvodno izlaganje nasloвила *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: između želja i mogućnosti*. Pod fiskalnom decentralizacijom razumije financijske aspekte prijenosa javnih poslova lokalnim vlastima, odnosno po-

djelu javnih prihoda i rashoda između razina javne vlasti. Fiskalnu decentralizaciju u Hrvatskoj indicira udio javnih poslova koji otpada na lokalne jedinice, opis autonomije jedinica u njihovu obavljanju i financiranju te samostalnost lokalnih vlasti u ostvarivanju javnih prihoda i rashoda. Dr. Jurlina Alibegović iznijela je podatke po kojima u Hrvatskoj središnja država ostvaraju većinu javnih prihoda i rashoda. Lokalne jedinice sudjeluju s oko 18,2% u prihodima i 19,1% u rashodima nekonsolidirane opće države ili oko 7% u bruto domaćem proizvodu, po čemu Hrvatsku ulazi u skupinu visoko centraliziranih zemalja. Posebno je problematično što nije izvršena jasna podjela nadležnosti obavljanja javnih poslova. Od 10 prikazanih javnih poslova svi se obavljaju tako da su za neke apekte njihova obavljanja zadužene sve razine vlasti (preklapanje funkcija). Jedina funkcija koja je u cijelosti u nadležnosti općina i gradova je predškolski odgoj i obrazovanje. U pogledu samostalnosti lokalnih jedinica u ostvarivanju javnih prihoda simptomatično je da je porez na korištenje javnih površina jedini lokalni porez o visini kojeg lokalne jedinice mogu samostalno odlučivati. On čini maksimalno 1% lokalnih proračuna. Iako lokalne jedinice mogu propisivati različite stope prireza porezu na dohodak, za sada svega 9,5% lokalnih jedinica ima propisanu maksimalnu moguću stopu prireza. Tako kao glavni izvor lokalnih prihoda ostaje udio u porezu na dohodak na koji lokalne jedinice ne mogu nikako utjecati. Osim toga, lokalne jedinice mogu dobiti i financijsku pomoć središnje države, međutim trenutačno postoje neodgovarajući kriteriji za raspodjelu te pomoći. Ukupni dug lokalnih jedinica nije velik, no zabrinjavajuća je razina jamstava javnim poduzećima koja su dale lokalne jedinice, a koja prelaze iznos duga. Zaključno, dr. Jurlina Alibegović naglasila je da postojeća razina decentralizacije nije ojačala razinu odgovornosti lokalnih jedinica, ni povećala njihove prihode ili rashode. Svega ¼ gradova preuzela je financiranje decentralizirane funkcije osnovnog školstva te je primjetna (pre)velika razlika u pogledu financijskog kapaciteta između raznih gradova, između županija međusobno kao i između općina. Posebno je istaknula ulogu županija koje bi trebale postati pokretači regionalnog razvoja, a za to nemaju sredstava.

Nakon izlaganja uslijedila je intenzivna rasprava u koju se uključilo desetak sudionika Foruma: prof. dr. sc. Vladimir Čavrak, doc. dr. sc. Vedran Đulabić, dr. sc. Sanja Madžarević Šujster, prof. dr. sc. Nenad Zakošek, Mihovil Škarica, prof. dr. sc. Zdravko Petak, Marko Ercegović, Nansi Ivanišević, i drugi. Tijekom rasprave posebno je istaknuto pitanje nužnog teritorijalnog preustroja lokalne samouprave. Postojeća rascjepkana struktura ne zadovoljava potrebe modernog doba te se opetovano isticala potreba jačanja razvojne uloge lokalnih jedinica, odnosno nužnost formiranja novih regija koje će uspjeti potaknuti i stimulirati razvoj. Većina sudionika smatra da do prave decentralizacije ne može

doći unutar postojeće teritorijalne strukture. Posebno, lokalni poslovi sve više prerastaju okvire postojećih jedinica i zahtijevaju nužnu promjenu postojećih granica lokalnih jedinica, a lokalne jedinice u postojećem obliku ne mogu stimulirati toliko potrebni ekonomski razvoj svoga područja. Sudionici su istaknuli da će do promjena moći doći tek kada se osiguraju tri vrste podrške, ona stručna, politička i šira društvena podrška. Iako postoji skepsa prema pokretanju stvarnih promjena, za sada postoji široka stručna podrška reformi. Forum za javnu upravu te svi njegovi sudionici nastojat će pitanje reforme lokalne samouprave, napose teritorijalne, nametnuti kao važno javno i političko pitanje.

*Romea Manojlović**

* Romea Manojlović, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr)