

LOKALNA SAMOUPRAVA U SREDIŠNJOJ I ISTOČNOJ EUROPI: SNAŽAN, NEOVISAN INSTRUMENT UPRAVLJANJA NA LOKALNOJ RAZINI ILI TIGAR OD PAPIRA?

dr. sc. Vjekoslav BRATIĆ¹
Institut za javne financije, Zagreb

Pregledni znanstveni članak*
UDK 352(4-11)
JEL H83

Sažetak

U početku procesa osamostaljivanja tijekom 1990-ih godina u zemljama središnje i istočne Europe postojao je velik optimizam i deklarirana želja za snažnijom fiskalnom decentralizacijom odnosno prijenosom ovlasti, odgovornosti i sredstava na jedinice lokalne i regionalne samouprave koje su trebale biti najbliže građanima u rješavanju njihovih svakodnevnih problema. No to se u navedenim zemljama, barem analizirajući osnovne financijske pokazatelje decentralizacije, još uvijek nije dogodilo, što je i temeljna postavka ovog rada. Naime, iako je lokalni ustroj u analiziranim zemljama u međuvremenu doživio brojne prilagodbe, u njima se još uvijek traži optimalan stupanj organizacije lokalne i regionalne samouprave. U financijskom smislu jedinice lokalne i regionalne samouprave u tim su zemljama još uvijek uvelike ovisne ili, bolje reći, ograničene prevelikom ulogom središnjih tijela vlasti, zbog čega je njihova lokalna autonomija smanjena, kao što je umanjen i njihov utjecaj na lokalni socio-ekonomski razvoj.

Ključne riječi: lokalna samouprava, fiskalna decentralizacija, središnja i istočna Europa

1. Uvod

Sve do 1990-ih godina i početka demokratskih promjena u zemljama središnje i istočne Europe² prevladavala je izrazito nedemokratska priroda lokalne samouprave i visok

* Priljeno (*Received*): 4.2.2008.

Prihvaćeno (*Accepted*): 7.4.2008.

¹ Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima na korisnim sugestijama za poboljšanje članka.

² Hrvatska, Bugarska, Rumunjska, Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija i Poljska.

stupanj centralizacije, što je isključivalo značajniju ulogu lokalne samouprave. Komunističke stranke imale su ključnu ulogu na lokalnoj razini, od biranja tijela lokalne samouprave, pa sve do kontrole lokalnih izbora, koji su više bili pitanje formalnosti i izraz političke lojalnosti vladajućoj partiji nego odraz volje glasača. Uobičajeno su lokalni vijećnici i službenici bili članovi komunističke partije, a gotovo su ih uvijek morala odobriti i priznati određena tijela te partije. Tijela lokalne samouprave raspolagala su izrazito ograničenim ekonomskim i financijskim sredstvima (većinu lokalnih prihoda činile su državne dotacije). Vlasništvo dobara i usluga bilo je državno, dok je privatno vlasništvo uvelike zapostavljano. Ukratko, stvarna moć odlučivanja na lokalnoj razini bila je u rukama birokracije komunističke partije, koja je pod političkom kontrolom držala i tijela lokalne samouprave.

Početak 1990-ih godina i nakon propasti starih komunističkih režima te su zemlje započele proces osamostaljenja, koji je pratila ekonomska i politička transformacija sa socijalističkoga, snažno centraliziranoga i dirigiranog načina ekonomskog planiranja na tržišni sustav. Ujedno su usvojile i nova institucionalna, zakonodavna i organizacijska polazišta, organizirale nov lokalni ustroj, kao i načine njihova financiranja. Među ostalim, "promjene iz 1990-ih obilježene su i pojavom višestranačja, transformacijom i sve jasnijim pozicioniranjem političkih stranaka. Privatni sektor dobiva sve veću ulogu, pojavljuju se i razvijaju razne organizacije civilnog društva te, posljedično, dolazi i do sve većeg angažiranja građana u političkom životu. Promjene su istodobno uključile i održavanje redovitih lokalnih i nacionalnih izbora te transformaciju sustava lokalnih financija i gospodarstva na lokalnoj razini. Reforme su rezultirale uvođenjem novog sustava i nove organizacije lokalne samouprave, odvojile lokalnu samoupravu od stalne kontrole središnjih tijela vlasti, utjecale na osnivanje brojnih lokalnih tijela, redefinirale i proširile njihova prava te uvele novu zakonsku regulativu izvora financiranja lokalne samouprave. Novi sustav lokalnog financiranja te konsolidacija i ponovno uvođenje lokalnog vlasništva bili su važni preduvjeti lokalne autonomije, iako ni danas tijela lokalne samouprave najvećim dijelom ne mogu utjecati na porezne stope niti uvesti bilo kakav lokalni porez jer su ta pitanja u ingerenciji središnjih tijela vlasti" (više u: Baldersheim i Illner, 1996:1-41).

Do tada zapostavljana lokalna samouprava počinje dobivati sve važniju ulogu. No je li i stvarno dobila mjesto koje joj pripada, veliko je pitanje. Naime, razvoj sustava lokalne samouprave i fiskalne decentralizacije trebao je postati sastavni i ključni dio cjelokupnog procesa transformacije i demokratizacije tih zemalja. No proces transformacije lokalnih samouprava u tim zemljama nije bio ni jednostavan ni brz, niti je u većini njih završio. Naime, pretežit broj tih zemalja još nije uspostavilo optimalan sustav lokalne samouprave niti organiziralo učinkovitu lokalnu samoupravu, te se u većini njih još uvijek "luta" u načinima financiranja lokalnih samouprava, što dovodi u pitanje njihovo funkcioniranje. Najbolji su pokazatelj toga dosadašnje brojne i česte reforme, koje su u međuvremenu pokazale određene manje ili veće nedostatke, kao i potrebu daljnjeg nastavka procesa transformacije. Nedostaci su se ponajprije ogledali u nefunkcionalnosti i neučinkovitosti određenih prvotnih rješenja organizacije i funkcioniranja sustava lokalne samouprave, posebice pitanja njezina financiranja.

U nastavku će biti objašnjene sličnosti i razlike u procesu razvoja lokalne samouprave i načini teritorijalnog ustroja i organizacije lokalnih samouprava u analiziranim post-

komunističkim zemljama središnje i istočne Europe. A u četvrtom dijelu dan je opis sustava financiranja lokalnih samouprava.

2. Sličnosti i razlike razvoja lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe

Velike organizacijske i teritorijalne promjene sustava lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe imale su određene sličnosti, ali i razlike. Ključne sličnosti vežu se za održavanje redovitih lokalnih izbora, donošenje novih ustava i zakonodavnih okvira kojima su regulirana pitanja ustroja i djelokruga ovlasti tijela lokalne samouprave te za snažnu ovisnost o financijskoj pomoći središnjih tijela vlasti. Temeljne razlike u analiziranim zemljama odnose se na različitu strukturu lokalnih samouprava, načine ustroja lokalne administracije te različito riješene načine financiranja djelovanja lokalne samouprave.

2.1. Sličnosti u razvoju lokalne samouprave

Sličnosti u razvoju lokalnih samouprava u većini zemalja središnje i istočne Europe odnose se na ponovnu uspostavu lokalne razine vlasti nakon demokratskih izbora, ovisnost jedinica lokalne samouprave o transferima središnje države, pravnu osnovu razvoja lokalne samouprave koja se temelji na ustavu te na velik broj jedinica niže razine lokalne samouprave, ponajprije općina.

Tranzicija s dotadašnjega snažno centraliziranog sustava započela je demokratskim izborima i na nacionalnoj i na lokalnim razinama, a to su osnovni preduvjeti procesa decentralizacije i uspostave pravnog sustava lokalne samouprave. No ni prvi, slobodni i demokratski izbori u većini zemalja središnje i istočne Europe nisu donijele nešto bitno novo u sustav lokalnog ustroja. Naime, i dalje su "stare-nove" političke partije dominirale političkim sustavima na lokalnoj razini, te je bilo tipično da gradonačelnike i regionalne predstavnike neizravno biraju njihova vijeća (Peteri, 2001). Nadalje, Bennet (1997) navodi kako se u razdoblju nakon 1990. godine razvoj lokalne autonomije u većini postsocijalističkih zemalja razvijao i postojao s jakim utjecajem središnje vlasti na razini regije ili distrikta. Posljedično, pri uspostavi novih demokracija u tim zemljama morala se voditi briga o obnovi koncepta lokalne samouprave, razvoju nužnih tehničkih znanja, kvalitetnog osoblja i političkih vještina koji bi tu autonomiju dalje razvijali na lokalnoj razini. Nužno je bilo nastojati dobiti dostatnu političku potporu, kao i potpore šire javnosti za daljnji razvoj sustava lokalne samouprave i nadilaženje ostavštine bivšeg SSSR-a koja se odnosila na lokalne samouprave.

Analiza osnovnih financijskih pokazatelja govori kako su lokalne jedinice u svim tim zemljama bile, ili većim dijelom još uvijek jesu, financijski ovisne o transferima (dotacijama) središnje razine vlasti. Moć odlučivanja o financijskim aspektima lokalne samouprave uvelike je koncentrirana na središnjoj razini vlasti. Naime, lokalni se fiskalni prihodi u svim tim zemljama većinom temelje na porezima koje određuje, uvodi i ubire središnja vlast, dok tijela lokalne samouprave nemaju nikakvu, ili imaju sasvim malu, diskreciju u odlučivanju o stopama, osnovicama i visini poreza. Niže se razine lokalne samouprave u

promatranim zemljama obično financiraju iz zajedničkih poreza, koji većim dijelom čine prihode lokalnih proračuna te vlastitih lokalnih poreza i proračunskih transfera (dotacija). Iako tijela lokalne samouprave diskrecijski odlučuju o stopi, visini i osnovici lokalnih poreza, ti porezi najčešće ne čine znatniji udio u ukupnim lokalnim prihodima.

Postoje i druge sličnosti analiziranih postkomunističkih zemalja središnje i istočne Europe u procesu transformacije. U svima je dugo godina vladao komunizam, te su mehanizmi odlučivanja bili isključivo u rukama komunističke partije. Sve su te zemlje u procesu transformacije pravne osnove razvoja lokalne samouprave temeljile na ustavu, koji je lokalnim jedinicama teoretski odredio autonomiju i propisao načine teritorijalne podjele državne administracije, kao i međusobne odnose između središnje razine vlasti i tijela lokalne samouprave.

U tablici 1. prikazana su neka temeljna zajednička obilježja reformi lokalnih samouprava i teritorijalnog ustroja u zemljama središnje i istočne Europe.

Novi zakoni o lokalnoj samoupravi u Poljskoj, Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj doneseni su tijekom 1990. godine, dok su u ostalim promatranim zemljama doneseni do kraja 1993. godine. Slovenija je posljednja zemlja koja je 1993. godine uvela novi zakon o lokalnoj samoupravi. Proces osamostaljenja u tim zemljama ubrzo je bio popraćen izborima na nacionalnoj i lokalnoj razini. Prvi slobodni i demokratski lokalni izbori održani su nakon donošenja prvih zakona o lokalnoj samoupravi, i to u razdoblju od 1990. do 1994. godine. Nakon toga postupno je uveden i novi teritorijalni ustroj odnosno teritorijalna fragmentacija lokalnih jedinica te su razrađeni novi načini njihova financiranja. Ujedno, u svim tim zemljama glavni grad dobio je drugačiji oblik organizacije i poseban administrativni status u odnosu prema drugim lokalnim jedinicama.

Jedno od najznačajnijih obilježja razvoja lokalne autonomije u postsocijalističkom razdoblju jest ponovna uspostava najnižih razina lokalne samouprave – lokalnih zajednica, općina ili komuna. No trenutačno sve zemlje karakterizira velik broj novoosnovanih, teritorijalno malih općina upitne opstojnosti. Unatoč tomu, ponovna uspostava i davanje sve veće uloge toj najnižoj razini lokalne samouprave postupno je omogućila njezin sve veći utjecaj u procesu odlučivanja o svim važnijim lokalnim pitanjima. S vremenom se pokazalo kako rascjepkanost i prevelik broj općina upitne financijske održivosti i slabih fiskalnih kapaciteta rezultira stalnom potrebom za promjenom organizacije lokalne samouprave. Na taj se način proces osnivanja novih i sve manjih općina u većini zemalja i dalje nastavlja, iako ne tako intenzivno kao u samim počecima reformi tijekom 1990-ih godina.

2.2. Razlike u razvoju lokalne samouprave

Razlike u razvoju lokalnih samouprava u većini zemalja središnje i istočne Europe vezane su za strukturu lokalnih samouprava, način ustroja administracije na lokalnoj razini (od jedne do tri razine) te za fiskalna pitanja djelovanja lokalne samouprave.

Peteri (2001) navodi kako se jugoistočne europske zemlje (Hrvatska, Bugarska, Rumunjska), za razliku od zemalja središnje Europe, još uvijek bore s problemima reforme središnje države i razvojem decentralizacije, te s prilagođivanjem različitih modela lokal-

Tablica 1. Temeljna obilježja reformi lokalnih samouprava i teritorijalnog ustroja u zemljama središnje i istočne Europe od 1990-ih godina

Zemlja	Novi zakon o lokalnoj samoupravi	Uvođenje novog sustava lokalnih financija	Prvi slobodni i demokratski lokalni izbori	Sadašnji teritorijalni ustroj
Bugarska	rujan 1991, SL 77/91.	tijekom 1991.	listopad 1991.	Lokalnu samoupravu čine općine (264) i regije ili distrikti (28) u kojima se provodi državna vlast na lokalnoj razini. Ispod općinske razine postoje gradske četvrti (okruzi) i lokalne zajednice.
Češka	rujan 1990, SL 367/90.	siječanj 1993.	studenj 1990.	Lokalna (općine, njih 6.250) i od 1997. godine intermedijarna, regionalna razina vlasti (14 regija s gradom Pragom).
Hrvatska	prosinac 1992, NN 90/92.	prosinac 1993.	veljača 1993.	Lokalnu samoupravu čine općine (429) i gradovi (127), a regionalnu samoupravu županije (20 i Grad Zagreb).
Mađarska	kolovoz 1990, SL LXV/90.	postupno, od 1986.	listopad 1990.	Lokalna (općine) i regionalna samouprava (distrikti, njih 19 i grad Budimpešta). Iznimke su tzv. gradovi s pravima okruga (njih 22).
Poljska	ožujak 1990.	siječanj 1991.	svibanj 1990.	Trorazinski sustav, s dvije razine lokalne samouprave i intermedijarnom razinom. Nižu lokalnu razinu čine općine (2.489), višu regionalnu razinu distrikti ili okruzi (376, koji se sastoje od seoskih kotara i gradova s kotarskim pravom), dok treću intermedijarnu razinu čine pokrajine (provincije ili vojvodstva, njih 16).
Rumunjska	1991, SL 69/91.	tijekom 1994.	veljača 1992.	Dvije razine lokalne samouprave. Višu razinu čine okruzi ili županije (42, uključujući i općinu Bukurešt), dok nižu čine gradovi (262) i općine (2.686).
Slovačka	rujan 1990, SL 369/90.	siječanj 1993.	studenj 1990.	Lokalna (općine, njih 2.891) i regionalna samouprava (8 regija i 79 distrikta – okruga).
Slovenija	1993, SL 72/93.	tijekom 1994.	prosinac 1994.	Jedna razina lokalne samouprave – općine (njih 210), od kojih 11 ima status tzv. urbane/gradske općine.

Izvor: Baldersheim i sur. (1996b: 24); prilagodio autor

ne samouprave. Povijest tih zemalja pokazuje kako u njima prevladavaju tendencije centralizacije, jer su nacionalne države osnovane kasnije nego države središnje Europe.

Izabrana lokalna tijela imaju ograničene funkcije i odgovornosti te je nadležnost nad javnim funkcijama i službama i dalje na različite načine podijeljena između njih i nacionalnih tijela vlasti. Centralizirana raspodjela javnih funkcija i čvrsta kontrola što je središnja tijela vlasti provode nad javnim uslugama često se podudara s nedostatnim vla-

stitim prihodima lokalnih jedinica. Postoji praksa raspodjele prihoda, ali je i ona uvelike diskrecijska. No i po tome su analizirane zemlje međusobno različite. Primjerice, u Hrvatskoj se provodi proces decentralizacije, dok je u drugim zemljama planirana reforma posebnih dijelova sustava lokalne samouprave, kao što je decentralizacija prihoda u Bugarskoj i ponovno definiranje uloge gradonačelnika u Rumunjskoj. Nadalje, potreba daljnijeg razvoja fiskalne decentralizacije osobito je jaka u Slovačkoj, jer je zbog niskih lokalnih prihoda i velike ovisnosti o državnim transferima financijski sustav brojnih općina neodrživ. U Sloveniji je, pak, očita velika potreba za davanjem većih ovlasti lokalnim tijelima u procesu odlučivanja jer općinske uprave ne mogu samostalno uvoditi nikakve nove poreze te najčešće nemaju pravo ni povisiti poreznu stopu ili visinu pristojbi kojima bi si osigurale dodatne prihode.

Bitna je razlika među zemljama središnje i istočne Europe i različito uređenje strukture lokalne samouprave, i to od jedne do tri razine. Djelovanja i funkcije postojećih tijela javne administracije i novih administracija na lokalnim razinama u svim se tim zemljama neprekidno mijenjaju. U većini zemalja novih članica Europske unije uloga intermedijarne razine vlasti ključno je pitanje (u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj), dok u Sloveniji ta razina uopće nije uspostavljena (više u: Peteri, 2001:15-18).

Nadalje, Zakošek (2003:81) navodi kako u većini država istočne i središnje Europe postoje velike razlike između jedinica lokalne samouprave, koje umnogome variraju po veličini, ekonomskoj i financijskoj moći te razvijenosti. Zbog toga je potrebno uvesti razrađene mehanizme fiskalnog izjednačenja, zasnovane na modelima koji se sastoje od različitih kriterija (kao u Sloveniji), kako bi se pomoglo nedovoljno razvijenim područjima ili područjima s posebnim većim potrebama. Transferi za izjednačenje nipošto ne smiju ovisiti o političkim kriterijima. Ni imovina u vlasništvu jedinica lokalne samouprave dosad u regiji nije bila primjereno iskorištena. Nužno je izgraditi učinkovitije uprave za upravljanje lokalnom imovinom kako bi se povećali prihodi lokalnih proračuna.

U nastavku ćemo ukratko prikazati povijest teritorijalnog ustroja u analiziranim zemljama središnje i istočne Europe od demokratskih promjena iz 1990-ih do danas te načine financiranja lokalne samouprave u njima.

3. Teritorijalni ustroj lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe

Teritorijalni ustroj lokalne samouprave u analiziranim zemljama nije jedinstven, nego se razvijao ovisno o vlastitim specifičnim potrebama pojedine zemlje. Na taj je način od početka transformacije lokalna samouprava u zemljama istočne i središnje Europe organizirana na jednoj, dvije ili negdje čak i na tri razine vlasti. O teritorijalnom ustroju i analizi broja jedinica lokalne i regionalne samouprave govori se u nastavku.

U većini promatranih zemalja nakon pada komunizma lokalna je samouprava bila organizirana na razini općina ili lokalnih zajednica (Mađarska, Češka, Slovačka i Poljska). "Mađarska je bila zemlja s najnaprednijom reformom lokalne samouprave koja je lokalne institucije vlasti od samih početaka transformacije uvela na dvije razine, i to na razini općina i na razini distrikta. Poljska je na takvu reformu čekala do 1999. godine, a Slovač-

ka do 2001. godine, iako je u Slovačkoj jedna regionalna administrativna podjela usvojena već 1996. godine³ (Majcherkiewicz, 2000).

Većina zemalja ima dvije razine lokalne samouprave (višu i nižu), s izuzecima u uređenju samouprave velikih ili glavnih gradova. Glavni gradovi nekih zemalja podijeljeni su na različite načine. Njihov djelokrug i ovlasti reguliraju posebni zakoni te im daju poseban organizacijsko-financijski status.

Nižu razinu lokalne samouprave čine općine i lokalne zajednice.⁴ Većina zemalja nižu razinu lokalne samouprave provodi na razini općina, no međusobno se razlikuju po načinu uređenja. Primjerice, neke općine u Sloveniji i Slovačkoj imaju status gradske općine, dok neki gradovi u Mađarskoj imaju i ovlasti više lokalne razine, odnosno ovlasti okruga. Jednako je tako prema veličini općina nemoguće uspoređivati, primjerice, Poljsku i Sloveniju.

Višu razinu lokalne odnosno regionalne samouprave, koja koordinira aktivnosti općina i zajednica na određenom području, brani lokalne interese i organizira javne usluge na širem području, čine distrikti, okruzi ili županije.⁵ Viša je lokalna razina u većini zemalja lokalna odnosno regionalna samouprava, jer se njezina tijela biraju na lokalnim izborima i odgovorna je za provođenje zadaća na lokalnoj razini.

U nekim zemljama organizirana je i srednja (intermedijarna) razina teritorijalnog ustroja koju čine pokrajine, regije ili provincije. Primjerice, u Poljskoj 16 provincija (vojvodstava) pripada toj intermedijarnoj razini.

Tablica 2. Teritorijalni ustroj intermedijarne razine i jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe prije i nakon osamostaljenja

Zemlja	Bugarska	Češka	Mađarska	Poljska	Rumunjska	Slovačka	Slovenija	Hrvatska
Pokrajine /regije/ provincije (1993)	–	–	19	(49) ^a	41	–	–	
Distrikti / okruzi/ županije (1993)	–	453	–	267	–	40	–	20+1
Ukupan broj lokalnih zajednica (komuna) i općina u 1993. godini	4.217	6.196	3.149	2.468	2.955	2.851	147 (1994)	419 (1992)
Broj lokalnih zajednica (komuna) u 1989. godini	279	4.092	1.610	2.375	2.942	2.725	62 (1991)	102 (1991)
Porast broja lokalnih zajednica (komuna) od 1989. do 1993. (u %)	93,4	34,0	48,9	3,9	0,11	0,4	57,8	75,7

^a Reforma na razini provincija u Poljskoj navedena je u zagradi, jer do 1993. godine još nisu bile uvedene provincije.

Izvor: Bennet (1997: 10); za Sloveniju i Hrvatsku prilagodio autor i odnosi se na porast broja općina jer su u to vrijeme u njima najnižu razinu lokalne samouprave činile općine

³ Tijekom 1996. godine u Slovačkoj je na razini regija i na razini okruga uveden dvorazinski sustav općih državnih administrativnih ureda, dok su uređi središnjih tijela javne administracije na lokalnoj razini ukinuti.

⁴ U Bugarskoj, primjerice, lokalna samouprava postoji samo na razini općine, dok je intermedijarna razina (regije) organizirana radi provođenja zakona te obavljanja i kontrole izvršnih funkcija koje je središnja država prenijela na niže razine.

⁵ Detaljnije u: Kandeve, 2001:24-28.

Kao važno pitanje djelotvornosti posebno se iskristaliziralo pitanje velikoga i neadekvatnog broja najnižih razina lokalne samouprave – općina i komuna upitne financijske održivosti. U tablici 2. predočen je upravo taj porast broja jedinica lokalne samouprave u promatranim zemljama prije i nakon njihova osamostaljenja (do 1993. godine).

Porast broja novoosnovanih jedinica lokalne i regionalne samouprave, prije svega lokalnih zajednica (komuna) i općina kao osnovnih i najnižih razina lokalne samouprave u samim počecima teritorijalne fragmentacije, u analiziranim je zemljama različit. Najveći porast komuna u tom razdoblju zabilježen je u Bugarskoj (čak 93%), dok je najmanji bio u Rumunjskoj. U nekim zemljama proces osnivanja novih lokalnih zajednica i općina još uvijek traje. Primjerice, unatoč snažnom porastu broja općina od 1991. do 1992. godine (oko 76%), u Hrvatskoj je porast broja novoosnovanih općina bio visok i nakon tog razdoblja. Od 2006. godine Hrvatska ima čak 429 općina, koje su najčešće osnovane zbog dnevnopolitičkih razloga i bez adekvatne ekonomske analize, a posljedica toga je upitna financijska opstojnost takvih jedinica.

I od 1993. godine lokalni je teritorijalni ustroj u većini promatranih zemalja (osim u Sloveniji, u kojoj se samo povećao broj općina) doživio brojne i korjenite promjene, što je prikazano u tablici 3.

Tablica 3. Teritorijalni ustroj intermedijarne razine i jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe do 2006. godine^a

Zemlja	Bugarska	Češka	Mađarska	Poljska	Rumunjska	Slovačka	Slovenija	Hrvatska
<i>Intermedijarna razina</i>								
pokrajine/regije/provincije	28 (1998)	14 (2001)	–	16 (1997)	–	8 (1996)	–	–
<i>Viša razina lokalne samouprave</i>								
distrikti/okruzi/županije	–	–	19 (1994)	376 (1997)	42 (2001)	79 (1996)	–	20+1
<i>Niža razina lokalne samouprave</i>								
gradovi/gradske općine	–	–	169	–	179 (2001)	–	11 od 210 ^b	126 (2006)
općine	264 (2005)	6.250 (2003)	–	2.489	83 (2001)	2.891 (2005) ^b	210 (2006)	429 (2006)
lokalne zajednice/komune/sela	–	–	2.913	–	2.688	–	–	–

^a Različite se razine vlasti u različitim zemljama drugačije nazivaju. Primjerice, u nekim se zemljama više (intermedijarne) razine vlasti nazivaju provincije (pokrajine ili regije), a negdje okruzi (distrikti, županije). Jednako tako, najniže razine lokalne samouprave u nekim zemljama čine općine, a u nekima lokalne zajednice.

^b U Slovačkoj je tijekom 2005. godine 138 općina imalo status grada, dok je u Sloveniji od ukupno 210 općina njih 11 u 2006. godini imalo status gradskih općina.

Izvor: autorovo istraživanje

Intermedijarnu (srednju) razinu na razini regija ili pokrajina uvele su Bugarska, Češka, Poljska i Slovačka. Ostale zemlje nemaju uspostavljene regije, no poslove koje je središnja država prenijela na lokalnu razinu, a dio kojih uobičajeno obavljaju regije, izvršava viša razina lokalne samouprave u okruzima, distriktima ili županijama. Primjerice, u Rumunjskoj se djelokrug poslova lokalne samouprave provodi na višoj razini lokalne samouprave putem okruga (42 okruga s Budimpeštom, koja ima dvojaki status, status okruga i općine), te na nižoj razini lokalne samouprave putem gradova i brojnih lokalnih zajednica. Mađarska, uz određene iznimke⁶, ima dvorazinski sustav lokalne samouprave s okruzima kao višim razinama lokalne samouprave, te gradovima i lokalnim zajednicama kao nižim razinama lokalne samouprave, dok je 8 regija tijekom 1994. godine ukinuto, a njihovi poslovi prebačeni su na okruge. Najsloženiji trirazinski sustav javne administracije ima Poljska.

Baldersheim i sur. (1996b:25-28) navode kako je temeljna jedinica lokalne samouprave u Češkoj, Mađarskoj, Sloveniji i Poljskoj općina ili komuna. Općine su u Poljskoj relativno velike, dok su u drugim zemljama srednje i istočne Europe poprilično malene.

U tablici 4. navedena je organizacija i djelokrug viših razina lokalne i regionalne samouprave te intermedijarne razine u analiziranim zemljama.

Tablica 4. Organizacija i djelokrug intermedijarne razine i više razine lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe

Država	Viša razina vlasti	Djelokrug
Bugarska	28 regija	Decentralizirane, administrativne i teritorijalne jedinice u kojima se državna vlast ostvaruje na lokalnoj razini te provodi regionalna politika i usklađuju nacionalni i lokalni interesi.
Češka	14 regija (zajedno s glavnim gradom)	Zadužene su za planiranje ekonomskoga i socijalnog razvoja na svome području.
Hrvatska	20 županija i Grad Zagreb, koji ima status grada i županije	Obavljaju poslove područnog značenja, kao i aktivnosti usmjerene na ravnomjeran gospodarski i društveni razvoj jedinica lokalne samouprave na svom području.
Mađarska	19 okruga	Zaduženi su za poslove državne administracije, koje obavljaju u uredima javne uprave, te pružaju usluge regionalnog značenja.
Poljska	16 regija ili pokrajina i 376 okruga	Okruzi, uz općine, obavljaju poslove lokalne samouprave, dok regije obavljaju poslove državne administracije i zadužene su za visoko obrazovanje i prostorni razvoj.
Slovačka	8 regija i 79 distrikta	Zaduženi su za poslove državne administracije na srednjoj razini vlasti, kao i za ekonomski i socijalni razvoj unutar regije odnosno distrikta.
Slovenija	–	–
Rumunjska	42 okruga (županije ili kotara)	Jedinice lokalne samouprave i tijela zadužena za poslove državne administracije.

Izvor: autorovo istraživanje

⁶ U Mađarskoj postoje tzv. gradovi s pravima okruga (njih 22, zajedno s Budimpeštom), koji obavljaju i općinske funkcije i funkcije okruga, te glavni grad Budimpešta, koji je podijeljen na 23 distrikta.

Intermedijarna razina vlasti u zemljama istočne i središnje Europe različito je uređena. U nekim zemljama (primjerice u Mađarskoj) viši stupanj lokalne samouprave odnosno razina okruga ili distrikta pripada intermedijarnoj razini regionalnih vlasti, sa zadaćama definiranim slično zadaćama regija ili pokrajina u drugim zemljama. Samo u Sloveniji ta razina još nije organizirana. Upravo su glavni planovi reforme teritorijalnog ustroja u toj zemlji vezani za uspostavu regija. Naime, Slovenija je administrativno uređena kao država sa središnjim organima vlasti i općinskim odnosno gradskim vlastima. Osnivanje regija odnosno pokrajina potrebno je ponajprije radi iskorištenja sredstava iz fondova Europske unije namijenjenih europskim regijama te radi međuregionalne suradnje.⁷

Jednako tako, u većini analiziranih zemalja glavni su gradovi dobili poseban status, što je ukratko prikazano u tablici 5.

Tablica 5. Status i uređenje glavnih gradova u zemljama središnje i istočne Europe

Država	Glavni grad	Broj administrativnih dijelova	Status glavnoga grada
Bugarska	Sofija	24 administrativna dijela	Poseban status. Sofija ima ovlasti za pružanje javnih usluga iz djelokruga lokalne samouprave i državne uprave.
Češka	Prag	57 općinskih distrikta i 22 administrativne jedinice koje obavljaju poslove državne administracije	Poseban dvojaki status glavnoga grada. Obavlja funkcije lokalne samouprave i državne uprave. Prag ima status lokalne samouprave, ali i status regionalnog središta.
Hrvatska	Zagreb	17 gradskih četvrti	Dvojaki status grada i županije. Ima ovlasti za izvršavanje funkcija i zadaća lokalne i regionalne samouprave.
Mađarska	Budimpešta	23 administrativna dijela	Poseban pravni status gradske samouprave i samouprave 23 distrikta.
Poljska	Varšava	11 administrativnih dijelova	Poseban dvojaki status općine i urbanog okruga. Podijeljena je na 11 općina u kojoj samo općina Centar ima 7 općinskih četvrti.
Slovačka	Bratislava	17 administrativnih dijelova (distrikta)	Status općine kakav imaju i drugi njezini distrikti, koji također imaju vlastita samoupravna tijela i vlastite proračune.
Slovenija	Ljubljana	Podijeljena je na zajednice gradskih četvrti	Status urbane općine, koji ima i drugih 10 većih slovenskih gradova.
Rumunjska	Bukurešt	7 administrativnih dijelova (distrikta)	Dvojaki status općine i okruga.

Izvor: autorovo istraživanje

⁷ Slovenski je parlament 27. lipnja 2006. donio ustavni zakon o promjenama nekih članaka Ustava (Službeni list, 68/06) koji su osnova za donošenje zakona u Vladinoj proceduri. Pokrajine bi trebale biti uspostavljene u 2008. godini tako da bi se pokrajinski izbori održali zajedno s parlamentarnima. Organi pokrajine bili bi pokrajinsko vijeće, predsjednik pokrajine i različita pokrajinska tijela (odbor pri uredu predsjednika pokrajine, konferencija općina kao savjetodavni organ za vijeće, predsjednika i dr.). Pokrajine bi trebale početi raditi 1. siječnja 2009. Statističke regije, kojih je 12, odnosno razvojne regije, kojih je 14, najvjerojatnije će biti teritorijalni okvir za oblikovanje pokrajina kao novih upravno-teritorijalnih struktura u Sloveniji. Više u: IFIMES (2006).

“Takav način razvoja sustava lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe imao je brojne posljedice. Prvo, većina općina je premalena, ima male i nedovoljne izvore financiranja, te ne mogu zaposliti potreban broj djelatnika u tijelima lokalne samouprave. Drugo, mala veličina općina otežala je daljnji proces decentralizacije ovlasti i odgovornosti u pružanju usluga i autonomije lokalne samouprave, što je poprilično usporilo decentralizaciju. Treće, male općine dovele su do razvoja više razine vlasti (koja je do 1993. godine već postojala u Mađarskoj i Rumunjskoj) ili je dala veću administrativnu moć regijama odnosno pokrajinama koje su pod kontrolom središnjih tijela vlasti. Četvrto, sve veća neovisnost na općinskoj razini usporila je razvoj njihove suradnje i udruživanja kako bi svladale određene teškoće nastale zbog njihove male veličine” (više u: Baldersheim i Illner, 1996).

Ukratko, reformama teritorijalnog ustroja u većini analiziranih zemalja lokalna se samouprava ostvaruje u općinama (iznimno u Poljskoj i na razini distrikta), dok se poslovi državne administracije obavljaju na višoj lokalnoj razini, u distriktima (okruzima), i/ili na intermedijarnoj razini, u regijama.

4. Sustav financiranja lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe

Za vrijeme komunizma niže su razine lokalne samouprave imale mali broj nadležnosti ili uopće nisu bile nadležne za rashode, proračune im je odobravala središnja vlast, a transferi prihoda s državne na lokalnu razinu bili su predmet pregovaranja. No ekonomske su reforme u zemljama središnje i istočne Europe nakon njihova osamostaljenja promijenile ulogu lokalnih financija u njima, no još uvijek nedovoljno, o čemu će više biti riječi u nastavku.

Počevši od 1990. godine, parlamenti nekoliko tranzicijskih država usvojili su zakone o lokalnoj samoupravi, odgovarajuće zakone o lokalnom oporezivanju, pravu na udruživanje i zakone o izbornim reformama. Većina tih zakona o lokalnoj samoupravi rađena je po uzoru na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Ključno obilježje tih zakona bilo je dodjeljivanje različitih nadležnosti za odlučivanje o rashodima raznim razinama vlasti. No stupanj u kojemu su ti zakoni primjenjivani bio je različit, te većina nižih razina lokalne samouprave još uvijek nije institucionalno spremna preuzeti nove nadležnosti (Raičević i Ilić-Popov, 2002:29).

O’Sullivan (2002:171) navodi da u gotovo svim zemljama u tranziciji financije nižih razina lokalne samouprave imaju presudan utjecaj na postizanje ekonomske efikasnosti i makrostabilnosti te na osiguranje mreže socijalne sigurnosti (raspodjelu). Osim toga, u zemljama s ograničenom tradicijom lokalne samouprave razvoj efikasnih lokalnih i političkih institucija može biti ključ izgradnje moderne države. Pri tome uspostava transparentnoga, funkcionalnoga i kvalitetnog sustava međusobnih odnosa različitih razina vlasti, kao i učinkovita decentralizacija ovlasti i odgovornosti, mogu biti presudni za postizanje većine reformskih ciljeva.

Drugim riječima, decentralizacija ovlasti i uspostava učinkovite lokalne samouprave pokazali su se kao ključni elementi transformacije u zemljama središnje i istočne Europe (Baldersheim i sur., 1996b:23-43). Bird, Ebel i Wallich (1995) ističu kako se “decen-

tralizacija u zemljama u tranziciji pokazala jednim od ključnih institucionalnih koraka u prijelazu na tržišno gospodarstvo i uspostavljanje političkog sustava utemeljenoga na demokratskom načinu odlučivanja”.

Na taj je način razvoj lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe bio najuže povezan s razvojem optimalnog stupnja fiskalnog federalizma odnosno s podjelom fiskalnih ovlasti i nadležnosti među različitim razinama vlasti. I razvoj lokalne samouprave u njima također je bio usko povezan i s procesom fiskalne decentralizacije odnosno s prijenosom odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i raspodjeli sredstava od središnjih na najnižu razinu lokalne samouprave.

U nastavku ćemo na temelju provedene analize određenih financijskih pokazatelja opisati financijski značaj dosadašnjih procesa fiskalne decentralizacije u analiziranim zemljama središnje i istočne Europe. No prije toga potrebno je napomenuti kako je proces fiskalne decentralizacije u tim zemljama bio posebno složen. U tom je dijelu svijeta decentralizacija neodvojiva od uvođenja tržišnog sustava i izgradnje demokratskih političkih institucija. Prvi važni pokušaji decentralizacije napravljeni su u Mađarskoj tijekom 1971. godine, te u Poljskoj tijekom 1983. godine donošenjem novih zakona o lokalnoj samoupravi. No ti zakoni nisu donijeli nikakve bitne promjene u sustav lokalne samouprave u komunističkom sustavu, niti su smanjili dominaciju komunističkih partija u procesu lokalnog odlučivanja. Drugim riječima, te su male i ograničene promjene teško mogle utjecati na povećanje stupnja lokalne demokracije i učinkovitost tijela lokalne samouprave.

Jurlina Alibegović (2007) ističe kako se o centraliziranoj državi govori kada veći broj ovlasti za donošenje javnih odluka ima središnja država odnosno tijela javne vlasti. Stupanj centralizacije jedna je od uobičajenih mjera za određivanje razine centralizacije u nekoj zemlji, a označava udio prihoda odnosno rashoda središnje države u ukupnim prihodima odnosno rashodima opće države. Stupanj centralizacije mjeri se i udjelom središnje države u bruto domaćem proizvodu (BDP-u), a ujedno je mjera kojom se ocjenjuje razina decentralizacije u nekoj zemlji i pokazuje koliko tijela lokalne samouprave sudjeluju u ukupnim prihodima i rashodima opće države, kao i u BDP-u. Razlog za povećanje stupnja decentralizacije trebao bi biti (ali često u praksi nije) efikasniji javni sektor i bolje zadovoljavanje javnih potreba stanovništva, u skladu s njihovim sklonostima i potrebama za javnim dobrima i uslugama. Fiskalna teorija nedvojbeno upućuje na efikasniju decentralizaciju fiskalnih vlasti u državama u kojima su u potpunosti utvrđeni pravni aspekti organizacije i financiranja sustava lokalne samouprave, u kojima tijela lokalne samouprave imaju zadovoljavajući sustav upravljanja javnim prihodima i rashodima te u kojima lokalna administracija ima primjerenu kvalitetu znanja i sposobnosti. Ako nije tako, onda su i rezultati decentraliziranog donošenja odluka u provođenju javnih funkcija i upotrebe javnih sredstava neefikasni.

U većini analiziranih zemalja još nije postignut optimalan stupanj fiskalne decentralizacije, kao što nisu osigurani ni dovoljni izvori prihoda kojima bi se financirale zadatke što su ih središnja tijela vlasti prenijela na lokalnu razinu. Upravo zato zemlje moraju uvoditi mehanizme fiskalnog izravnjanja putem transfera, utemeljene na različitim kriterijima, kako bi se pomoglo nedovoljno razvijenim područjima ili područjima s posebnim potrebama.

Stupanj (de)centralizacije pojedinih zemalja istočne i središnje Europe moguće je mjeriti uz pomoć različitih pokazatelja. Izabrali smo ove: udio ukupnih prihoda i rashoda lokalne i regionalne samouprave u BDP-u, udio ukupnih prihoda i rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u ukupnim приходima i rashodima općeg proračuna, udio transfera središnje razine u ukupnim приходima jedinica lokalne i regionalne samouprave te udio poreznih i neporeznih prihoda u ukupnim приходima jedinica lokalne i regionalne samouprave.

U tablicama 6, 7. i 8. prikazani su određeni pokazatelji decentralizacije u zemljama središnje i istočne Europe.

Tablica 6. Ukupni prihodi i rashodi jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama istočne i središnje Europe (u % BDP-a)

	Udio ukupnih prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u		Udio ukupnih rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u	
	2000.	2005.	2000.	2005.
Bugarska	7,3	5,7	7,0	5,3
Češka	8,6 (1999)	10,9	7,9	8,8
Hrvatska ^a	7,4 (2002) ^a	5,3	6,5 (2002) ^a	7,7
Mađarska	11,1 (1999)	12,5	10,4	13,1
Poljska	12,0 (1999)	12,6	12,1	11,9
Rumunjska	4,4	–	3,4	–
Slovačka	2,4	6,7	2,7	5,9
Slovenija	5,3	8,9	5,3	7,5
Prosjek (za 2005. godinu bez Rumunjske)	7,3 ^b	9,0	6,9 ^b	8,6

^a U Hrvatskoj postoji problem konsolidacije i primjene različitih metodologija u analiziranim godinama. Naime, od 2002. godine, za razliku od prethodnih, primjenjuje se metodologija GFS 2001. Ujedno se od 2002. godine konsolidiraju samo 53 lokalne jedinice (20 županija, Grad Zagreb i 32 ostala grada) koje su preuzele decentralizirane funkcije, što je 70-80% ukupnih transakcija. Kako su upravo ti podaci prikazani u ovoj tablici, njih treba uzeti s oprezom. Korišteni su službeni podaci Ministarstva financija Republike Hrvatske. Isto objašnjenje vrijedi i za tablice 7. i 8.

^b Zbog različitih analiziranih godina taj podatak treba uzeti s oprezom.

Izvori: za 2000. godinu Human Dynamics konzorcij (2007: 9), za 2005. autorov izračun na temelju IMF-a (2006a i 2006b)

Udio rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u dobar je pokazatelj decentralizacije. Iz tablice 6. vidljivo je kako su Slovačka (2,7%), Rumunjska (3,4%) i Slovenija (5,3%) u 2000. godini bile najmanje decentralizirane zemlje. Hrvatska, s udjelom od 7,7% u 2005. godini, odgovara relativno centraliziranim sustavima (Human Dyna-

mics konzorcij, 2007:71). No iako su Slovačka i Slovenija u 2005. godini povećale udio rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u, i dalje su, uz Bugarsku, najmanje decentralizirane zemlje regije.

Promatrajući decentralizaciju u 2000. godini iz perspektive prihoda, zemlje koje imaju centralizirane rashode, općenito imaju i centralizirane prihode. Hrvatska slijedi taj opći model. Uz to, ukupni prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u ispod su prosjeka zemalja središnje i istočne Europe, novih članica Europske unije. Jedinice regionalne i lokalne samouprave centraliziranih država Europske unije međusobno se znatno razlikuju po stupnju oslanjanja na izvore prihoda. Novije članice Europske unije više se oslanjaju na porezne i neporezne prihode. Manje oslanjanje na potpore negativno utječe na sposobnost lokalne samouprave da osigura jednaku razinu lokalnih usluga, jer se lokalne jedinice moraju osloniti na lokalnu fiskalnu sposobnost (Human Dynamics konzorcij, 2007:10).

U 2005. kao i u 1999. godini, najveći udio ukupnih prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u imale su Mađarska i Poljska, i to više od 12%.

U tablici 7. uspoređuju se pokazatelji ukupnih prihoda i rashoda lokalnih i regionalnih jedinica u BDP-u u 2005. godini za zemlje središnje i istočne Europe i za zapadnoeuropske zemlje.

Analizom udjela ukupnih prihoda i rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u u tablici 7. vidljivo je da prema financijskim pokazateljima uloga lokalne i regionalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe u prosjeku gotovo dvostruko "zaostaje" za zapadnoeuropskim zemljama. Drugim riječima, uloga lokalne i regionalne samouprave u zapadnoeuropskim zemljama (ponajprije u Danskoj, Švedskoj i Belgiji) znatno je veća nego u zemljama središnje i istočne Europe. Prema osnovnim financijskim pokazateljima, važnost lokalne i regionalne samouprave u središnjoj i istočnoj Europi slična je samo važnosti lokalne i regionalne samouprave u Austriji (oko 8%) i Francuskoj (oko 10%), no tradicija, lokalna demokracija i uloga lokalnih samouprava u zemljama zapadne Europe znatno je dulja, učinkovitija i stabilnija.

U tablici 8. predočeni su i drugi pokazatelji decentralizacije za zemlje središnje i istočne Europe.

Jurlina Alibegović (2007:4) navodi kako je u usporedbi s drugim državama Hrvatska izuzetno centralizirana država i u njoj središnja vlast ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda. To znači da se o javnom novcu svih poreznih obveznika i njegovu trošenju uglavnom odlučuje na jednome mjestu – na državnoj razini. To potvrđuju i podaci iz tablice 8.

Iz analize ostalih pokazatelja decentralizacije vidljivo je da je, osim u Poljskoj, Mađarskoj i Češkoj, u kojoj je udio prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u ukupnim приходima svih razina vlasti (odnosno u općem proračunu) u 2005. godini relativno visok (više od 25%), u svim ostalim zemljama taj je udio prilično nizak. Drugim riječima, u Poljskoj, Mađarskoj i Češkoj lokalne i regionalne jedinice ostvaruju više od četvrtine ukupnih javnih prihoda, ali i troše oko četvrtinu ukupnih javnih rashoda.

Tablica 7. Udio ukupnih prihoda i rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u u zemljama središnje i istočne Europe i zapadnoeuropskim zemljama u 2005. godini

	Udio ukupnih prihoda jedinica lokalne i regionalnih samouprave u BDP-u	Udio ukupnih rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u
<i>Zemlje središnje i istočne Europe</i>		
Bugarska	5,7	5,3
Češka	10,9	8,8
Hrvatska	5,3	7,7
Mađarska	12,5	13,1
Poljska	12,7	11,9
Rumunjska	–	–
Slovačka	6,8	5,9
Slovenija	8,9	7,5
Prosjek (bez Rumunjske)	9,0	8,6
<i>Zapadnoeuropske zemlje</i>		
Austrija	8,1	8,0
Belgija	21,2	21,0
Danska	32,6	33,3
Francuska	10,9	10,2
Italija	14,7	14,7
Nizozemska	15,8	15,9
Norveška	15,6	15,3
Njemačka	19,1	20,4
Španjolska	20,1	19,0
Švedska	25,5	23,9
Velika Britanija	12,9	12,3
<i>Prosjek</i>	<i>17,9</i>	<i>17,6</i>

Izvor: IMF (2006a i 2006b)

Udio poreznih prihoda u ukupnim приходima jedinica lokalne i regionalne samouprave u 2005. godini bio je najveći u Hrvatskoj i Češkoj (za Rumunjsku nisu raspoloživi podaci za sve godine). Malen je udio neporeznih prihoda u ukupnim приходima jedinica lokalne i regionalne samouprave u svim zemljama istočne i središnje Europe, a to su upravo prihodi o kojima samostalno odlučuju jedinice lokalne i regionalne samouprave.

Nadalje, moguće je analizirati i važnost transfera središnje razine vlasti za jedinice lokalne i regionalne samouprave u tim zemljama. Ovisnost lokalne samouprave o transferima središnje razine vlasti u 2005. godini bila je najveća u Bugarskoj, Mađarskoj, Poljskoj i Sloveniji. Očito je da financijski sustav lokalne samouprave većine promatranih zemalja, koji je naslijeđen iz vremena centralnog planiranja, i dalje karakterizira velika ovisnost nižih razina lokalne samouprave o transferima iz državnog proračuna te goto-

Tablica 8. Ostali pokazatelji decentralizacije za zemlje istočne i središnje Europe (u %)

	Udio prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u ukupnim prihodima opće države		Udio rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u ukupnim rashodima opće države		Udio poreznih prihoda u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave		Udio neporeznih prihoda u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave		Udio dotacija (transfera) u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave	
	2000.	2005.	2000.	2005.	2000.	2005.	2000.	2005.	2000.	2005.
Bugarska	16,9	13,6	20,6	14,9	46,3	19,4	13,8	11,1	42,7	69,6
Češka	20,8 (1999)	27,3	26,1	21,5	47,7 (1999)	50,3	36,3 (1999)	12,3	25,3	37,4
Hrvatska	14,9	11,8	11,7	9,8	57,1	58,2	28,6	27,8	6,0	14,0
Mađarska	26,7 (1999)	29,3	24,1	26,3	33,0 (1999)	35,1	17,0 (1999)	15,3	49,3 (1999)	49,4
Poljska	28,8 (1999)	31,2	45,1	28,5	24,5 (1999)	32,7	24,2 (1999)	16,9	39,3	50,4
Rumunjska (2002)	12,9	20,5 (2002)	12,0 (1999)	19,1	69,7	83,6	13,8	10,0	17,0 (1999)	6,4
Slovačka	5,6	18,5	7,4	15,4	67,1	49,2	20,9	15,1	18,6	35,7
Slovenija	12,4	19,3	13,2	16,7	58,5	33,8	18,1	18,3	23,8	47,8

Izvori: IMF (2001, 2006a); Human Dynamics konzorcij (2007), autorov izračun

vo potpuni nedostatak znatnijih vlastitih izvora prihoda. Stoga sve lokalne samouprave u promatranim zemljama imaju isti problem – nedovoljno financiranje, te isključivu kontrolu središnje vlasti nad važnijim financijskim izvorima prihoda. Drugim riječima, transferi središnje razine vlasti jedinicama lokalne i regionalne samouprave imaju velik udio ponajprije zbog ograničenosti lokalnih poreza. Ovisnost o transferima i zajedničkim porezima potvrđuje da se u tim zemljama smatralo kako će nakon osamostaljenja i početka decentralizacije jedinice lokalne i regionalne samouprave imati važniju ulogu u lokalnom socio-ekonomskom razvoju, no to se još uvijek nije dogodilo.

5. Zaključak

Proces transformacije lokalne samouprave nakon 1989. godine u svim zemljama središnje i istočne Europe nije tekao jednako. No svim je tim zemljama zajedničko to da su prvi koraci u procesu transformacije obilježili propast dotadašnjih vladajućih komunističkih režima i uspostavu nove demokratske vlasti. Jednako tako, sve su zemlje kasnije ratificirale Europsku povelju o lokalnoj samoupravi te su zakoni o lokalnoj samoupravi većine tih zemalja utemeljeni na preporukama Vijeća Europe. Nadalje, ključne sličnosti u

razvoju lokalnih samouprava u promatranim zemljama odnose se na donošenje novih zakona o lokalnoj samoupravi, organiziranje novoga teritorijalnog uređenja sustava lokalne samouprave te na uvođenje novog sustava i organizacije lokalnih financija. No pokazalo se kako su novi načini teritorijalnog uređenja rezultirali osnivanjem velikog broja malih općina upitne opstojnosti. Jednako tako, moć odlučivanja o financijskim aspektima lokalne samouprave koncentrirana je na središnju razinu vlasti, te su lokalne jedinice bile, ili većim dijelom još uvijek jesu, financijski ovisne o transferima (dotacijama) središnje razine vlasti u svim promatranim zemljama.

Najčešće su razlike u razvoju lokalnih samouprava vezane za strukturu lokalnih samouprava, način ustroja lokalne administracije te različito riješena pitanja fiskalnog djelovanja lokalne samouprave. Reformama se često nisu uspijevali riješiti problemi na lokalnoj razini, od kojih valja spomenuti postojanje izuzetno malih općina, problem nedovoljnoga fiskalnog kapaciteta nižih razina vlasti, nepreciznog definiranja razdiobe vlasti među lokalnim tijelima i tijelima središnje vlasti ili pak pitanja lokalnog vlasništva. Jednako tako, tijela lokalne samouprave često su financijski ovisna o transferima (dotacijama) središnje razine vlasti.

U promatranim zemljama središnje i istočne Europe različito je uređena struktura lokalne samouprave te je u nekima od njih organizirana na jednoj, dvije ili čak tri razine. Većina ih ima jednu ili dvije razine lokalne samouprave, s izuzecima u uređenju statusa velikih gradova ili glavnoga grada. Drugim riječima, teritorijalni ustroj lokalne samouprave u zemljama istočne i središnje Europe organiziran je na nižoj razini – u općinama, u komunama ili lokalnim zajednicama te na višoj lokalnoj razini koju čine okruzi, distrikti ili županije. U nekim zemljama organizirana je i srednja, intermedijarna razina, koju čine provincije, pokrajine ili regije.

Razvoj lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe najuže je povezan s podjelom fiskalnih ovlasti i nadležnosti među različitim razinama vlasti, te s procesom fiskalne decentralizacije odnosno s prijenosom odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i ustupanju sredstava središnje vlasti na najnižu razinu lokalne samouprave. No iz analize temeljnih pokazatelja fiskalne decentralizacije može se zaključiti kako se u većini tih zemalja nije znatnije povećao stupanj fiskalne decentralizacije. Osim toga, u većini tih zemalja postoji velika ovisnost nižih razina lokalne samouprave o transferima iz državnog proračuna, a vlastiti izvori (ponajprije vlastiti porezni i neporezni prihodi) nisu dovoljni za financiranje svih funkcija lokalne samouprave. Drugim riječima, u tim se zemljama konstanto pojavljuje potreba jače fiskalne decentralizacije, što dovodi do novih izazova vezanih ponajprije za optimalan stupanj prijenosa, ne samo zadaća i obveza, nego i financijskih sredstava na lokalnu razinu, čime bi se omogućila prava fiskalna autonomija lokalnih jedinica.

Upravo su stoga daljnje reforme lokalnih financija gotovo svakodnevno predmet brojnih rasprava u svim zemljama središnje i istočne Europe. Prijašnji fiskalni odnosi različitih razina vlasti, posebice vezani za pitanja transfera, bili su u središtu procesa transformacije. Sada je u fokusu tih reformi pronalaženje načina povećanja udjela neovisnih izvora prihoda koji bi trebali omogućiti veću lokalnu autonomiju i veći utjecaj jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama istočne i središnje Europe na lokalni socio-ekonomski razvoj.

LITERATURA

Baldersheim, H. and Illner, M., 1996. "Local Democracy. The Challenges of Institution-Building", in: H. Baldersheim [et al.]. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press, 1-41.

Baldersheim, H., [et al.], 1996b. "New Institutions of Local Government: A Comparison" in: H. Baldersheim [et al.]. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press, 23-43.

Bennet, R. J., 1997. "Local Government in Post-Socialist Cities". *Discussion Papers*, No. 2. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute.

Bird, R. M., Ebel, R. D. and Wallich, C. I., (eds), 1995. *Decentralization of the Socialist State*. Washington, DC: The World Bank.

Human Dynamics konzorcij, 2007. *Financiranje regionalne i lokalne samouprave u Hrvatskoj: Predloženi model reforme*. Cards 2002 Projekt Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Zagreb.

IMF, 2001. *Government Finance Statistics*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF, 2006a. *Government Finance Statistics*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF, 2006b. *International Financial Statistics*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IFIMES, 2006. *Uspostavljanje pokrajina i test za Janšinu vladu* [online]. Ljubljana: International Institute for Middle East and Balkan Studies. Dostupno na: [<http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=Ba&Kat=09&ID=282>].

Jurlina Alibegović, D., 2007. "Fiskalna decentralizacija – instrument poticanja regionalnog razvitka", Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta, Konferencija Izazovi dugoročnog razvitka Hrvatske u konkurentskom okruženju. [online]. Dostupno na: [<http://www.zsem.hr/site/dmdocs/Jurlina.pdf>].

Kandeva, E., 2001. *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Majcherkiewicz, T., 2000. "Great Expectations – The Regional Administrative Reforms in Eastern and Central Europe in Anticipation of the EU". Paper presented at The Ionian Conference 2000 Facing the Challenges of the New Millennium.

O'Sullivan, R., 2002. "Fiskalna decentralizacija u centralnoj i istočnoj Evropi: Pregled pitanja", u: Raičević, B., Ilić-Popov, G. *Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju*. Beograd: Magna Agenda, Dostupno na: [<http://www.palgo.org/files/knjige/Uparedna%20iskustva%20lokalnih%20samouprava.pdf>].

Peteri, G., 2001. "Foreword" in: E. Kandeva. *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 15-18.

Raičević, B., i Ilić-Popov, G., 2002. *Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju*. Beograd: Magna Agenda, Dostupno na: [<http://www.palgo.org/files/knjige/Uparedna%20iskustva%20lokalnih%20samouprava.pdf>].

Surazska, W., 1996. “Local Revolutions in Central Europe, 1990 to 1994, Memoirs of Mayors and Councilors from Poland, Slovakia, and the Czech Republic”. *The Journal of Federalism*, 26 (2), 121-140.

Zakošek, N., 2003. “Financiranje lokalne samouprave – Izvještaj o raspravi na racionici”, Dostupno na: [[http://www.fes.hr/E-books/pdf/Financiranje%20lokalne%20sa moupgrave/08.pdf](http://www.fes.hr/E-books/pdf/Financiranje%20lokalne%20sa%20mouprave/08.pdf)], u: “*Financiranje lokalne samouprave*”, Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, 77-81.

Vjekoslav Bratić

Local Self-Government in Central and Eastern Europe: a Strong and Independent Local-Level Management Tool or Just a Paper Tiger?

Abstract

The onset of the independence process in Central and Eastern European (CEE) countries during the 1990s was marked by tremendous optimism and a declared wish for stronger fiscal decentralisation and the transfer of powers, responsibilities and resources to the units of local and regional self-government that were supposed to be closest to citizens in resolving their daily problems. However, this has not happened in these countries, at least not according to the basic financial decentralisation indicators, and this is the main thesis of this work. Despite numerous adjustments made in the local self-government organisation in the observed countries, an optimum level of local and regional self-government organisation has still not been achieved. The units of local and regional self-government are still heavily dependent on, or rather restricted by, the strong central governments, which reduces their autonomy and their influence on the local social and economic development.

Key words: local self-government, fiscal decentralisation, Central and Eastern Europe