

Prijedlog decentralizacije, dekoncentracije i regionalizacije Hrvatske

Uvodne napomene

Hrvatska je jedna od najcentraliziranijih zemalja u Europi, unatoč svom bogatom povijesnom iskustvu u komunalnoj samoupravi i regionalnom životu. Takva je centraliziranost posljedica dviju glavnih fobija hrvatskog političkog establišmenta: prvo, straha od političke i nacionalne dezintegracije i drugo, nedostatka samopouzdanja i vjere u intelektualni, demokratski i stručni kapacitet lokalnih zajednica.

Svojom visokom centraliziranošću država je zapriječila i bitno otežala inicijative svojih građana i njihovih udruga, poslovnih subjekata i jedinica lokalne i regionalne samouprave. Posljedica toga su ogromni gubici u formi svojevrsne „neostvarene dobiti“ i to u svim mogućim oblicima: demografskim, socijalnim, kulturnim, ekonomskim itd. Centralizam stoga masivno iskorištava hrvatske razvojne resurse i može se smatrati jednim od glavnih prinosnika hrvatskome ekonomskom siromaštvu i političkom podaništvu.

Povijesne odlike

Hrvatska je zemlja regija kao malo koja zemlja u Europi. Njezine su regije puno starije i od hrvatske nacije a regionalna svijest bila je dominantnom još od Srednjega vijeka. No, uslijed nekih političkih zabluda i u tegobnim vremenima na početku dvadesetih regije nisu prepoznate kao potencijal (osim na državnoj zastavi= te nisu dobile instituconalnu formu. Umjesto regija pojavile su se županije, uglavnom bez kakve samosvijesti, pa su troškovi organizacije regionalne odnosno subregionalne razine izvanredno porasli. Učinak županija, nakon gotovo 15 godina njihova djelovanja, jedva je zamjetan.

Civilna revolucija

Promjenom paradigme u posljednjoj trećini dvadesetog stoljeća lokalna i regionalna samouprava prestaju se pretežito razumijevati kao niži oblik jedinstvene opće vlasti, odnosno tip transmisije središnje države, nego kao nešto što je prije vrsta građanskog odnosno civilnog društva. Jedinica lokalne i regionalne samouprave nije u funkciji represije niti posredovanja, odluka više razine već način samoorganizacije građana. U društvima sa izraženijim podaničkim a

nerazvijenim „aktivističkim“ odnosno „civilnim“ mentalitetom izvjesno je da će tijela lokalne uprave ostvariti dominaciju i inicijativu, ali u promijenjenim društvenim okolostima, u uvjetima stalnoga rasta civilnog društva, njegove samosvijesti i prohtjeva, tijela lokalne i regionalne vlasti će postupno bivati pritisnutima i „okupiranima“ od strane građanskih inicijativa. Kao i u općoj državi tako i na razni lokalnih i regionalnih vlasti sve se više radi o koordinaciji, regulaciji, licenciranju i sl., a manje o naređivanju i prenošenju naloga. Lokalna i regionalna zajednica se imaju samoorganizirati i ustrojiti na novm načelima. Tijela lokalne vlasti više ne trebaju bit vlasnicima poduzeća ili poduzetnicima već samo organima kojma je glavni zadatak regulacija i nadgledanje u korist (lokalnog i regionalnog) javnog interesa.

Svođenjem na zadatak regulacije i nadgledanja tijela lokalnih i regionalnih uprava postaju bitno jednostavnijim, jeftinijim i nadasve transparentnijim. Mjerenje učinkovitosti i kvalitete usluga u lokalnim zajednicama postaje lakše jer su njihovi pružatelji nevezani s konkretnim sastavom političkih tijela i kadrovskom strukturom lokanih i regionalnih uprava. Pružatelji usluga su svi oni koji pobijede na natječaju a mogu biti čiste civilne organizacije, komercijalne ili pak mješovite.

Dekonzentracija

Dekonzentracija podrazumijeva preseljenje ministarstava i raznih vladinih agencija i uprava velikih poduzeća u državno vlasništvo, preseljenje u veće gradove diljem Hrvatske. Time bi se izbjegao problem neravnomjernoga razvoja i nepovoljnih migracija. Dekonzentracija bi Hrvatskoj donijela veće koristi: glavni bi se grad oslobodio zagušenosti koju stvaraju tisuće vladinih službenika, Vlada bi znatno uštedjela na najmu poslovnih prostora. Gradovi u koje bi se preselila pojedina ministarstva bi značajno podigla postotak zaposlenosti a još više obrazovnu strukturu svoga građanstva (što bi bio prilog deprovincijalizaciji). Vjerojatno bi dekonzentracija utjecala i na kvalitetu ministarskih odluka jer bi osnažila zbiljsku a oslabila „visokopolitičku“ odnosno apstraktnu stranu pcesa odlučivanja.

Fiskalna decentralizacija i prjenos ovlasti

Politička moć precizno se mjeri vlastitom količinom financijskih sredstava koja joj stoje na raspolaganju. Po tom je kriteriju sasvim razvidno da je lokalna i subregionalna (županijska) samouprava u Hrvatskoj prilično slabašna budući da konsolidirana opća država raspolaže sa oko 92% od prikupljenih prihoda. Po tome se vidi izrazita centraliziranost Hrvatske jer je situacija u usporedivim tranzicijskim zemljama Srednje Europe bitno drugačija. U njima je udio lokalnih/subregionalnih prihoda iznad 20% dok u Poljskoj dostže 30%. Zbog takvih se okolnosti u Hrvatskoj razvio snažni državni paternalizam koji počiva na kulturi podaništva i očekivanja.

Iako u teorijskim raspravama o odnosu središnje i lokalnih i regionalnih vlasti ima različitih promišljanja najveći se broj teoretičara slaže da porezi koji se tiču prometa roba i usluga trebaju u cijelosti ili najvećim dijelom ostati u domeni izvornog državnog prihoda. Odnosi se to prije svaga na PDV, ionako glavni izvor državnih prihoda. No oko ostalih poreza vodi se debata, u skladu sa granicama rasprostiranja lokalnih i regionalnih vlasti. Zastupnici dublje decentralizacije i regionalizacije drže da lokalne i regionalne jedinice trebaju raspolagati cjelokupnim prihodima poreza na dohodak i poreza na dobit, uz naravno postojeći porez na promet nekretninama te drugim porezima i prirezima. Jednu desetinu poreza na dodanu vrijednost, primjerice, također je moguće raspodijeliti jedinicama lokalne i regionalne samouprave po načelu broja stanovnika. Lokalna bi zajednica također ostvarivala prihod i od raznih renti odnosno korisničkih naknada (poput sada nepostojeće rente za korištenje prostora od strane koncesionara autocesta, što u nekim zemljama Z.Europe znači da lokalnoj razini pripada i do 20% prihoda koje autocesta ostvaruje) i dotacija. Razne komunalne naknade trebalo bi u budućnosti zamijeniti jedinstvenim porezom na imovinu koji bi mogao postati i činom financiranja lokalne i regionalne samouprave.

Ključno je pitanje definicije uloge države jer o tomu ovisi opća raspodjela nadležnosti, odgovornosti i novca.

Gledajući sadašnju ulogu države u najrazvijenijim zemljama Zapada ali i tendencije u posljednjih nekoliko desetljeća može se primjetiti da se uloga države u društvu značajno smanjuje. Liberalnodemokratska revolucija koja je vidljiva od kraja sedamdesetih godina prošloga stoljeća očituje se na više razina: od povlačenja države iz gospodarstva, zamjenjivanja državnih institucija privatnim agencijama koje se odabiru putem javnoga natječaja, pa sve do snaženja lokalnih tijela građanskih inicijativa. Utoliko država sve više poprima ulogu regulatora „noćobdije“ (u klasičnom liberalnom razumijevanju) i glavni joj je zadatak da pruži pravila i okvire u kojima će se odigravati slobodna politička i tržišna utakmica. Glavni korisnici procesa slabljenja uloge države postaju privatne osobe, tržišni subjekti te jedinice lokalne i regionalne samouprave. Glavno pitanje stoga glasi: koje javne usluge može najučinkovitije obaviti država a koje pak lokalna vlast?

Klasične državne funkcije poput obrane i vanjske politike i dalje ostaju u domeni suvremene države (ali snažno koordinirane u okvirima kontinentalnih i globalnih integracija) dok neke druge dobivaju na značenju: u ekonomiji država više nije vlasnik niti poduzetnik nego samo regulator ili koregulator (uz poštovanje korpusa pravila i uredbi EU i WTO), u zdravstvu država bi trebala određivati standarde (odnosno one standarde koji imaju nacionalni doseg), u socijalnim pitanjima bi također trebali određeni standardi koji bi se solidarno mogli poravnavati na interregionalnoj i intermunicipalnoj razini i sl.

No najznačajniji moment u novom ustroju jest omogućavanje lokalnoj i regionalnoj razini razvojne inicijatve. Ona pak podrazumijeva slijedeće

Hrvatska-zemlja regija /Prijedlog decentralizacije, dekoncentracije i regionalizacije Hrvatske

pretpostavke: fleksibilnost, poreznu autonomiju i intelektualno-institucionalni kapacitet.

Decentralizaciju je moguće primijeniti u svim oblastima uključujući i javni red i mir, socijalnu skrb, kulturu, zdravstvo, obrazovanje, gospodarstvo itd. Komunalna policija pod ingerencijom gradonačelnika, župana ili predsjednika regija bi sa puno više senzibiliteta štitila realni interes i pospješila kvalitetu života u lokalnoj zajednici, umjesto da refleksno više brine o apstraktnijem *raison d'etat*. Decentralizirana bi kultura gotovo nužno bila manje okoštana i formalna, a puno bi lakše mogla prepoznati talente, mogućnosti i prigode. U slučaju gospodarstva i školstva iznimno je korisno omogućiti lokalnoj i regionalnoj samoupravi da se bori za privlačenje investicija, talenata, školskih i sveučilišnih projekata na svoja područja, umjesto da pasivno čeka ili ovisi o stranačkim i drugim vezama u tijelima središnje države. Prilog tomu bilo bi uvođenje vaučera čime bi učenici i studenti stekli mogućnost pravog odabira vlastitog obrazovanja bez obzira je li riječ o privatnim ili javnim školama (pod lokalnom ingerencijom).

Jedinice lokalne i regionalne samouprave nisu više odgovorne samo za klasična komunalna pitanja (čistoću, zelenilo, otpad, nogostupe, biciklističke staze, predškolski odgoj, urbanističke probleme i tome slično) već za svaki aspekt egzistencije svojih građana. Pitanja „višeg reda“, takozvana povijesna, globalna ili opća nemaju više razloga biti delegirana samo općoj, nacionalnoj državi. Nacionalna država u modernoj Europi više nije nužni posrednik u komunikaciji građanima i lokalne zajednice sa temeljnim pitanjima budućnosti, razvoja, sigurnosti, konkurencije ili smisla opstanka. Danas je globalno sadržano u lokalnome pa je nužno da se na toj razini mogu donositi odgovarajuće odluke, bez čekanja na „prijevod“ u komunikacijskim kanalima nacionalne države

Politička i fiskalna regionalizacija

Javna je uprava- sudeći po primjedbama Europske unije ali i raspoloženja javnoga mijenja- jedna od glavnih prepreka pridruživanju EU ali i općem razvoju zemlje. Taj sektor je najteže reformirati zbog niza razloga: ogromnog lobističko-političkog potencijala, nedostatka jednostavne platforme usporedivosti (poput tržišta ili drugih oblika natjecanja), nepreglednosti zakonodavstva, naslijeđenih relativno niskih plaća i konstantne negativne selekcije i sl. Pred Hrvatskom je stoga veliki i težak zadatak reforme i modernizacije sustava javne uprave, neophodnog preduvjeta za budući razvoj zemlje.

Decentralizacija, dekoncentracija i regionalizacija Hrvatske mogu dati bitni, čak odlučni doprinos reformi javne uprave. Javnu je upravu, naime, moguće reformirati i „odozdo“ ne samo odozgo. Umjesto bezbrojnih planova (i pokojeg pokušaja) reforme putem preustroja, kadrovskih osvježanja, novih pravilnika, bodovanja, materijalnog i nematerijalnog simuliranja i sl. Moguće je javnu

upravu reformirati i „razvlašćenjima“, tako što će se njezine brojne funkcije prenositi na lokalnu i regionalnu razinu. Naravno prethodno ove razine trebaju biti tako ustrojene da budu sposobne u domenu javne uprave unijeti praktičnosti, konkurentnost i financijsku odgovornost. Međusobno konkurirajuće agencije na lokalnoj razini bi mogle dovesti do čitavog niza povoljnih učinaka:

1. Bolje preglednosti
2. Nižih troškova
3. Veće motivacije
4. Manje uposlenih u „birokraciji“
5. Bitno veće inicijativnosti
6. Blizine problemima i građanima

Rijeka, ožujak 2007.

Predsjedništvo PGS-a



Ciottina 19
51 000 rijeka
Tel: 051 335 418
Tel: 051 213 867
Fax: 051 335 359
e.mail: pgs@optinet.hr

www.pgs.hr