

Decentralizacija, korupcija i nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj


Hoće li decentralizacija smanjiti korupciju?!


Piše: **Mr. sc. Marijana Bađun**
Institut za javne financije


U Hrvatskoj se nominalna decentralizacija te borba protiv korupcije provode paralelno, pri čemu su pomaci na oba područja relativno maleni i spori. Budući da je prema percepciji javnosti korupcija na razini lokalnih vlasti vrlo učestala, a nadzor lokalnih proračuna nedovoljan, nameće se teza da je pozitivno što je decentralizacija spora. Bez pojačanog nadzora, u kojem bi važnu ulogu trebalo imati civilno društvo, davanje veće samostalnosti i odgovornosti lokalnim vlastima moglo bi dovesti do veće samovolje lokalnih dužnosnika, odnosno do još veće korupcije.


Decentralizacija i korupcija

Zagovornici decentralizacije ističu da ona pridonosi boljem zadovoljavanju potreba lokalnog stanovništva, a "skeptici" tvrde da lokalno pružanje javnih usluga ima mnoge nesavršenosti koje mogu spriječiti ostvarivanje koristi od decentralizacije. Osobito je zanimljivo pitanje povezanosti decentralizacije i korupcije. Decentralizacija može smanjiti korupciju jer omogućuje bolji nadzor lokalnih dužnosnika budući da je lakše pratiti tko je za što osobno odgovoran. Naravno, decentralizaciju pritom ne smije pratiti nastajanje brojnih novih razina vlasti, čime bi postalo vrlo teško odrediti tko je odgovoran za pojedine uspjehe ili neuspjehe. Decentralizacija, nadalje, može smanjiti korupciju i stoga što potiče konkurenciju među lokalnim jedinicama. Naime, kako bi privukle stanovništvo, lokalne vlasti izbjegavaju ponašanje koje će demotivirati proizvodne aktivnosti i loše utjecati na zaposlenost, a to obuhvaća i izbjegavanje korupcijskih

 Porezni obveznici pridonose državnom proračunu te bi ih stoga trebalo uključiti o odlučivanje o raspodjeli tih sredstava.

 Kako bi građani mogli komentirati lokalne proračune, oni im prije svega trebaju biti raspoloživi i razumljivi.

 Javna nabava na lokalnoj razini još uvijek je siva zona upravljanja, uz velike nepravilnosti.

 Lokalna vlast zauzima treće mjesto po percepcijama o postojanju korupcije, iza sudstva i zdravstva.

aktivnosti. Međutim, decentralizacija može i povećati korupciju jer rad u središnjoj državi donosi veće materijalne koristi od onih na lokalnoj razini pa će u lokalnim jedinicama vlasti raditi manje kvalitetni djelatnici. Decentralizacija, k tome, disperzira odlučivanje, što uz slabu koordinaciju među birokratima može dovesti do veće sklonosti korupciji odnosno do manipuliranja ekonomskim okruženjem umjesto do stvaranja dodatne vrijednosti.

Korupcija na lokalnoj razini

U izvješću Državnog odvjetništva RH za 2007. godinu navodi se da su među prijavljenima za primanje mita bili i šef općinskog odjela, vijećnik, član gradskog poglavarstva i jedan dogradonačelnik. Broj podnesenih kaznenih prijava za korupcijska kaznena djela u velikom je raskoraku s percepcijama o raširenosti korupcije. Naime, prema istraživanju organizacije Transparency International Hrvatska iz 2005. godine, više od 70% ispitanika smatralo je da je korupcija u lokalnoj vlasti rasprostranjena (36%) ili jako rasprostranjena (37%). Time lokalna vlast zauzima treće mjesto po percepcijama o postojanju korupcije, iza sudstva i zdravstva. Građani očito nevoljko reaguju na slučajeve korupcije ili nemaju adekvatne dokaze budući da korupciju nije lako dokazati. Možda građani smatraju da ionako nema smisla podnositi kaznenu prijavu kad je i pravosuđe korumpirano, a još k tome i neučinkovito.

Nadzor lokalnih proračuna

Transparentnost javnih financija izrazito je važna za suzbijanje korupcije i ostvarivanje učinkovitijih javnih usluga jer ona omogućuje veću kontrolu vlasti, što nadalje pozitivno utječe na njihovu odgovornost prema građanima. Kako bi se mogao nadzirati proračun, potrebno je postići transparentnost proračunskih dokumenata i procesa, točnije, imati pravodobne, pouzdane i točne

podatke. Primijenjeno na pitanje decentralizacije to znači: ako središnja država nema dovoljno informacija o tome na što se troši novac prenesen lokalnim jedinicama, ne može lokalnim vlastima dati veću odgovornost ni više samostalnosti.

Osim Državnog ureda za reviziju, važnu ulogu u nadzoru lokalnih proračuna trebala bi imati i središnja država, odnosno Ministarstvo financija. Usprkos postojanju Sektora za proračunski nadzor, nadzorna uloga središnje države nad lokalnim jedinicama nije definirana ni organizirana te je stoga relativno slaba; ne postoji dovoljno razvijena pravna regulativa, nedostaju institucije, nema dovoljno ljudi i sredstava, a ni volje za pravom promjenom.

Pozitivno je što se ostvaruju zakonodavni pomaci na području unutarnje financijske kontrole.

Donesen je i novi Pravilnik o proračunskom nadzoru (NN 79/08) prema kojem se proračunski nadzor više ne obavlja na temelju donesenog plana već prema predstavkama građana i zahtjevima središnjih tijela državne uprave, lokalnih jedinica te drugih pravnih osoba iz kojih proizlazi sumnja na nepravilnost ili prijevaru, te po nalogu ministra financija. Na internetskoj stranici Ministarstva financija nalazi se e-adresa za prijavu nepravilnosti: nepravilnosti@mfin.hr. Pozitivno je što Vlada nastoji uključiti građane u proračunski proces. Zašto je to važno? Zato što građani kao porezni obveznici pridonose državnom proračunu te bi ih stoga trebalo uključiti u odlučivanje o raspodjeli tih sredstava.

Uloga civilnoga društva

Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga Instituta Otvoreno društvo organizirala je i financirala projekt koji se bavio nadzorom proračuna što ga provode nevladine udruge i građani. Rezultati za Hrvatsku pokazali su da građani nedovoljno sudjeluju u proračunskom procesu, a usto su slabo upoznati s inicijativama koje podržavaju nadzor proračuna na lokalnoj razini. Zakonski preduvjeti postoje, ali su građani jednostavno pasivni i loše organizirani. Osim toga, stječe se dojam da je za građane proračun mističan dokument od kojega su otuđeni.

Na koji način građani mogu nadzirati proračun? Građani bi se trebali uključiti u sve faze proračunskog procesa. U fazi pripreme proračuna trebali bi sudjelovati u donošenju odluka o programima. Time bi bolje razumjeli rad i ciljeve lokalnih vlasti. Zatim bi trebali nadzirati i izvršenje proračuna i zanimati se za rezultate. To bi trebalo pridonijeti smanjenju neučinkovitog

MJERE PROTIV KORUPCIJE

- osiguranje nadzora zakonitosti lokalnih službi
- pojačanje mjera za stvaranje posebnih, lokalnim sredinama primjerenih načina za sprečavanje korupcije
- promjena zakona o izborima za tijela lokalne samouprave
- jačanje samostalnosti i odgovornosti lokalnih jedinica u procesu decentralizacije
- pojačanje nadzora trošenja lokalnih sredstava

UOČENE NEPRAVILNOSTI

- pojedini se rashodi izvršavaju u iznosima većima od planiranih
- proračunski se prihodi ne prikupljaju potpuno i pravodobno
- postoje nepravilnosti pri evidentiranju cjelokupne imovine i obveza
- u pojedinim se slučajevima ne poštuju odredbe s područja javne nabave
- dio sredstava ne troši se za utvrđene namjene već za financiranje tekućih i proračunskih potreba
- ne poštuju se odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, pri čemu se relativno često ne donose programi gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture

korištenja javnih sredstava, prijevara i neregularnosti. U fazi financijskog izvješćivanja građani bi trebali komentirati, zahtijevati jednostavna izvješća i uspoređivati rezultate svoje lokalne jedinice s ostalima. Ukratko, građani bi trebali postavljati više pitanja, pismeno komunicirati s lokalnom zajednicom, slati molbe za poboljšanje javnih usluga, davati konkretne savjete, pokušati naučiti što više o proračunu i poticati promjene.

Je li to jasno?

Kako bi građani mogli komentirati lokalne proračune, oni im prije svega trebaju biti raspoloživi. Na stranicama Ministarstva financija objavljeni su lokalni proračuni po županijama (<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>), ali je upitno koliko su razumljivi javnosti. Vlada je počela izdavati svojevrzne vodiče kroz proračun, ali to ne čine i sve lokalne jedinice. Široj javnosti trebala bi biti dostupna jasna i razumljiva financijska izvješća lokalnih jedinica. Lokalne jedinice imaju zakonsku obvezu objave proračuna, ali je građane dobro podsjetiti da se radi detaljnijeg uvida mogu pozvati i na Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03), a podnošenje pritužbi na rad lokalnih jedinica omogućava Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 125/08).

Građani mogu djelovati i putem civilnih udruga. Vrijedi spomenuti rezultate istraživanja koje je provelo deset organizacija civilnoga društva, a u sklopu CARDS projekta "Odgovor civilnog društva na korupciju".

U istraživanje su bili uključeni Čakovec, Karlovac, Osijek, Sisak, Split, Udbina, Vukovar i Zagreb, a analizirana je kvaliteta proračunskog izvještavanja te transparentnost i vjerodostojnost podataka o javnoj nabavi. Zaključak je da je javna nabava na lokalnoj razini još uvijek siva zona upravljanja, uz velike nepravilnosti, što je u skladu s nalazima Državnog ureda za reviziju. Vezano za proračunsku potrošnju, istraživači su se usredotočili na stavku "ostalo", i to za 2006. godinu, a najkritičnije rezultate imali su Vukovar, Zagreb i Split. Vukovar je imao gotovo 40% rashoda pod "ostalo", i to bez adekvatnog objašnjenja, a u Zagrebu je riječ o oko 17% gradskog proračuna, odnosno o iznosu većem od milijarde kuna. Većina tog novca potrošena je na kategoriju "ostali građevinski objekti". Zabrinjavajuće je što su istraživači na terenu, pokušavajući saznati odgovore, katkad bili izvrgnuti ucjenama i prijetnjama lokalnih vlasti. To samo dokazuje da je pojačan nadzor lokalnih proračuna doista potreban. ●

Politička korektnost

Brisanje uvreda

Politička korektnost shvaća se kao svjesno nastojanje pripadnika dominantnih društvenih većina da svojim ponašanjem i izražavanjem ne doprinose osjećaju drugorazrednosti, niže vrijednosti i odbačenosti pripadnika manjinskih, kulturno i tjelesno različitih skupina.

Piše: **Prof. dr.sc. Milan Mesić**
Filozofski fakultet u Zagrebu

Krajnje zaoštrene polemike oko 'političke korektnosti' za manje upućenog čitatelja predstavljaju svojevrsne rašamonske zapetljaje oko utvrđivanja njezina porijekla, značenja i ciljeva.

Da bismo bolje razumjeli proturječnosti oko političke korektnosti moramo prikazati i suočiti obje sukobljene pozicije. Zbog ograničenog prostora to moramo učiniti prenošenjem sažetih i ponešto pojednostavljenih osnovnih ideja njihovih istaknutih zagovornika, ostavljajući po strani pitanje njezine geneze. Kako je politička korektnost, u svojim različitim manifestacijama, najšire i najdublje zahvatila američku akademiju i javnost, i kako se tamo vodi ogorčena debata, tako ćemo naš prikaz ograničiti na američku situaciju, polazeći prvo od desne perspektive.

Desna perspektiva

Bespoštedni napad na 'političku korektnost' (PC), i druge aspekte multikulturalizma, započeli su američki pisci desne i konzervativne provenijencije, među prvima Allan Bloom (1987) i E. Hirsh (1987), dramaturizirajući 'politiku različitosti', koja po njima razara same temelje američkog društva. Pridružili su im se ubrzo i drugi konzervativni, ali i neki tradicionalno liberalni pisci (Dinesh D'Souza, Charles Sykes, Roger Kimball, Thomas Sowell, Arthur Schlesinger, Alvin Schmidt i drugi). Oni su postigli znatan utjecaj u sveučilišnim kampusima putem mnogobrojnih studenskih novina i publikacija diljem zemlje, od

Na žalost, ideja i praksa političke korektnosti postala je ideološko i kulturno bojno polje akademske i političke Desnice i Ljevice. Stoga je danas teško biti korektan prema političkoj korektnosti.

Danas glavne američke novine odbijaju oglase za prodaju ili iznajmljivanje kuća i stanova ako se, primjerice, spominje; 'lijepi pogled' (čime se vrijeđaju slijepi) ili 'desetak minuta šetnje do tramvaja' (uvredljivo za hrome).

kojih su neke ultrakonzervativne. Ovi kritičari optužuju svoje multikulturalističke neprijatelje da djeluju kao 'policija mišljenja', da provode orvelijansku 'vladavinu netolerancije' prema svima koji se s njima ne slažu, i da 'masovno' krše slobodu govora u visokom obrazovanju.

U tjedniku Newsweek (22.IV.1991.), George Will je tekuće okršaje oko političke korektnosti, sa stajališta Desnice, objasnio kao 'nisko-vidljiv, visoko-intenzivan' rat s domaćim neprijateljem. David, Thibodaux (1994) političku korektnost vidi kao središnji 'pokret' oko koga se okupljaju njegovi razni prateći '-izmi': multikulturalizam, afrocentrizam, radikalni feminizam, rodizam (genderism), okolišizam (environmentalism), dekonstrukcionizam, poststrukturalizam itd.

Zahvaljujući politički korektnom 'grupo-mišljenju', kaže Charles Sykes (1992), živimo u doba 'ozlojeđene (annoyed) osobe', koje veliča 'jedan etos viktimizacije', a ovaj nas vodi u 'epidemiju onesposobljenosti' (disability). Ne radi se, međutim, o istinskim žrtvama, prema kojima su Amerikanci oduvijek gajili razumijevanje, nego o rastućoj listi raznih patvorenih nezadovoljnika, među kojima su homoseksualci, lezbijke, žene, Latinoamerikanci, Afro-Amerikanci, pa čak i siromašni. Svi oni odbijaju odgovornost za vlastitu sudbinu, okrivljujući druge umjesto sebe, i zapravo nastoje zadržati svoju ovisnost o društvenoj pomoći. Sykes čak okrivljuje žrtve zbog poricanja vlastitih agresivnih poriva prema onima koje denunciraju.

Neki politički korektni nazivi su u najboljem slučaju smiješni, kažu desni kritičari, mada njihovi zagovornici uopće ne pokazuju smisao za humor, smatrajući pitanje naziva suviše ozbiljnim i političkim. Evo nekih primjera termina