

УДК 352

Карташов Є. Г.,

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Навчально-науковий інститут менеджменту та психології ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України (Україна, Київ), irpend@ukr.net

ОБМЕЖЕНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У ХОРВАТІЇ: ЗДОБУТКИ ТА ПРОРАХУНКИ

Розглянуто проміжні підсумки децентралізаційної реформи 2001 року у Хорватії. Проаналізовано передумови внесення змін до конституції та процес упровадження цих змін, насамперед у сфері освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги та пожежної охорони. Вказано на відсутність систематичної оцінки здобутків децентралізації, недосконалий механізм фінансування децентралізованих функцій та фрагментованість новоствореної системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, оцінка, адміністративно-територіальний устрій.

У 1990-х роках Хорватія, що суверенізувалася в результаті розпаду Югославії, постала сильно централізованою країною з вельми обмеженими повноваженнями органів місцевого самоврядування. Однією з найбільш важливих хорватських інституційних реформ стала децентралізаційна, розпочата 2001 року. У 2009 році було запроваджено прямі вибори мерів, і відтоді жодних значних змін у системі місцевого самоврядування, навіть після вступу до ЄС у липні 2013 року, не відбулося.

Нині місцеві органи країни налічують 576 одиниць (128 міст, 428 муніципалітетів та 20 жупаній (округів), у 80% з яких проживає менше, ніж 5 тис. осіб. Основними особливостями сучасної системи місцевого самоврядування Хорватії є такі: фрагментований адміністративно-територіальний устрій; обмежена адміністративна та фінансова спроможність більшості муніципалітетів; відносно слабкий регіональний рівень управління; повільне пристосування до стандартів ЄС; низька здатність до використання структурних фондів ЄС; непрозорість та високий рівень корупції. Аналізу причин, що спричинили таку ситуацію, присвячена дана стаття.

Децентралізаційна реформа стала можливою після конституційних змін, прийнятих 9 листопада 2000 року. Ними запроваджувалася нова система державного устрою: відбувся перехід від напівпрезидентської до парламентської республіки. Цим переходом запроваджувалися інституційні запобіжники відновлення гіперцентралізованої політичної системи, яка сформувалася у перше десятиліття незалежності країни. Крім того, до тексту Основного закону поряд з місцевим самоврядуванням уперше вводилося поняття територіального або регіонального самоврядування. Зокрема, ст.128 гарантує громадянам право на місцеве і територіальне (регіональне) самоврядування. При цьому одиниці місцевого самоврядування здійснюють функції місцевого значення для безпосереднього задоволення потреб громадян, особливо функції щодо упорядкування і планування міської забудови, комунальної діяльності, турботи про дітей, соціальної допомоги, первинного медичного обслуговування, фізичної культури і спорту, захисту споживачів, охорони навколишнього середовища, протипожежної безпеки і громадянської оборони (ст.129а). Крім того, визначаючи коло повноважень структурних

одиниць місцевого і територіального (регіонального) самоврядування, законодавство брало до уваги обсяг і характер функцій, а також критерії результативності та економічності цих одиниць. Зазначимо, що ст.131 Конституції Хорватії передбачає прямий обов'язок держави надавати фінансову допомогу економічно слабким органам місцевого самоврядування.

Конституційні поправки дали підстави для трансформації та посилення раніше слабких місцевих інститутів, децентралізації та гармонізації системи місцевого самоврядування зі стандартами Європейської хартії місцевого самоврядування. Децентралізація розглядалася не лише як інструмент посилення місцевої автономії, але й як передумова подальшої демократизації суспільства та подолання негативних наслідків авторитарного режиму 1990-х років. Тобто, саме тогочасна етатизація, централізація та надмірна авторитаризація політичного режиму спонукали до проведення радикальної реформи [1, р. 12]. Згідно з програмою діяльності уряду на 2001–2004 роки цілями широкої децентралізації та посилення місцевого та регіонального самоврядування було визначено такі:

1. *Концептуальні зміни у місцевому самоврядуванні.* Вирівнювання систем місцевого і регіонального самоврядування відповідно до нової концепції місцевої автономії та демократії (політична, а не адміністративна децентралізація) доповнювалося функціональною децентралізацією та запровадженням принципу субсидіарності, що мало сприяти зменшенню втручання держави в роботу місцевої влади.

2. *Посилення фінансової незалежності муніципалітетів.* Передача на місця відповідальності за фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та пожежну охорону мала супроводжуватися посиленням фінансової спроможності муніципалітетів (введення нових місцевих податків, збільшення частки муніципалітетів у податкових надходженнях тощо).

3. *Посилення місцевої демократії.* Кожен місцевий чиновник повинен був обиратися місцевим представницьким органом та звітувати перед ним. Вплив центральних органів влади на місцевих чиновників мав ослабнути.

4. *Удосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування.* Передбачалася передача муніципалітетам, містам і жупаніям права створювати місцеві соціальні заклади (насамперед школи, медпункти, шпитали, центри надання соціальної допомоги, будинки для людей похилого віку та підрозділи пожежної охорони).

5. *Поступове реформування адміністративно-територіального устрою.* Шляхом об'єднання жупаній та коригування їхніх кордонів планувалося скоротити кількість регіонів, розміри яких мали відповідати природним та історичним особливостям країни. На муніципальному рівні пріоритетом проголошувалася раціоналізація адміністративної структури органів місцевого самоврядування. Це також передбачало посилення позицій великих міст та розширення їхніх повноважень.

Розроблення й реалізація децентралізаційної реформи від початку стикнулися з прихованим, але сильним спротивом з боку низки впливових міністерств. Можливо, саме тому органи державної влади не підготували жодного комплексного документа про децентралізаційну

реформу. Тому в основу змін було покладено два аналітичних звіти, які стали головним «керівництвом до дій». Перший, «Законодавчі рамки децентралізації у Хорватії», був опублікований у 1999 році, він містив детальний аналіз таких елементів децентралізації як: 1) реформа адміністративно-територіального устрою; 2) розширення компетенції місцевого самоврядування та зменшення контролю з боку центру; 3) посилення фінансової спроможності та автономії органів місцевого самоврядування; 4) децентралізація соціальних послуг; 5) персоналізація місцевих виборів та раціоналізація адміністративної системи органів місцевого самоврядування; 6) посилення ролі органів місцевої влади у вирішенні питань міжгромадських відносин; 7) ефективний правовий захист права на самоврядування. Звіт значну увагу приділяв також соціальній допомозі, освіті, медицині та соціальним послугам, які мали стати основними сферами для впровадження принципу децентралізації. Очікувалося, що результатами реалізації децентралізаційної реформи стануть економія коштів, підвищення якості місцевих послуг та краще задоволення потреб споживачів. Ґрунтовність цього тексту, а також серйозна політична підготовка реформи дали підстави І. Копрічу заявляти про формування особливої концепції децентралізації, підготовленої громадянською країною з урахуванням специфіки Хорватії [1, р. 96–104].

Другий документ – «Децентралізація державного управління Хорватії» містить критерії для оцінки заходів з реалізації реформи в 2001–2003 роках. Однак їм бракувало конкретики. Так, завданнями реформи у медичній сфері визначалися фінансова консолідація системи охорони здоров'я та удосконалення її інституційної структури. Тим часом жодних показників, які б дозволяли оцінити прогрес у цих напрямках, не наводилося. У системі освіти основними цілями були вирівнювання відповідно до нової концепції місцевої демократії та передача права створювати початкові та середні школи місцевій владі (без зазначення кількісних чи якісних показників). Автори документу робили висновок, що, з огляду на слабкість органів місцевого самоврядування, децентралізація може бути реалізована лише у 32 містах (пізніше до них було додано ще два міста – на їх прохання), а це – лише 6% від 556 муніципалітетів країни. Деяко краща ситуація склалася із пожежною охороною, відповідальність за яку перебрав на себе 161 муніципалітет, що становить 29% їх загальної кількості.

Децентралізаційна реформа призвела до змін у фінансуванні децентралізованих функцій в освіті, медицині та соціальних послугах. Частка податкових доходів для фінансування децентралізованих функцій була збільшена для 34 міст та усіх жупаній. Понад те, оскільки більшість з них навіть після запровадження фіскальних новачків не мали достатніх коштів, у державному бюджеті було передбачено спеціальні фонди вирівнювання для фінансування решти місцевих витрат на виконання децентралізованих функцій.

У другій половині 2001 року в містах та жупаніях лише 48% витрат йшло на децентралізовані функції, в той час як решта покривалися державним бюджетом. Схоже співвідношення характерне для усього періоду реформи. Так, у 2003 році з державного бюджету покривалося 61,2%, в 2004 – 59,5%, а в 2005 – 62,7% витрат на децентралізовані функції. Майже 59% усіх витрат на

децентралізовані функції в другій половині 2001 року припадали на освіту, 34,6% – на медицину, водночас тільки 6,5% пішло на соціальне забезпечення. У наступні десять років медицина і надалі залишалася у кінці цього списку, а в 2015 році загальна кількість грантів у цій сфері стала помітно меншою, ніж була у 2002 році [3].

Уряд також здійснював щорічні обрахунки вартості децентралізованих функцій згідно з мінімальними стандартами, на підставі чого приймалося рішення про обсяг коштів, які виділялися на них у вигляді грантів відповідно до власних бюджетних пріоритетів. Через відсутність зрозумілої формули таких обрахунків та значні відмінності в обсягах державного фінансування у перерахунку на мешканця між органами місцевого самоврядування, міста та жупанії не були зацікавлені у пошуку альтернативних шляхів фінансування децентралізованих функцій чи удосконаленні власного бюрократичного апарату.

При цьому міжмуніципальне співробітництво, яке дає змогу зменшити вартість послуг для споживачів, практикується лише у пожежній охороні. У решті сфер життєзабезпечення містам і жупаніям доводиться покладатися насамперед на державне фінансування, попри те, що вони не мають можливості прогнозувати, а тим більш впливати на його обсяг.

Загалом фрагментованість адміністративно-територіального устрою, відмінності у рівні економічного розвитку та значні відмінності у спроможності місцевих органів є найбільшими перешкодами для справжньої децентралізації. Водночас жодних системних (офіційних чи наукових) оцінок децентралізаційної реформи 2001 року не проводилося. У поточній Стратегії розвитку державного управління на 2015–2020 роки цю обставину визнано суттєвим недоліком [4]. У результаті органи державної влади та інші актори децентралізаційного процесу позбавлені змоги об'єктивно оцінити здобутки та невдачі реформи, спрогнозувати шляхи її розвитку та перебувають під значним впливом політичної кон'юнктури.

Оцінка продуктивності діяльності органів місцевого самоврядування у Хорватії практикується відносно недавно, вона здійснюється на вимогу структурних фондів ЄС, а також відповідно до нових законів «Про бюджет» та «Про регіональний розвиток», що вимагають стратегічного планування в жупаніях та на рівні міських конгломератів. Використання деяких ринкових механізмів у місцевому самоврядуванні Хорватії досліджувалося І. Копрічем, який стверджував, що державний сектор все ще залишається основним постачальником публічних послуг, але перебуває під значним впливом політики ЄС у напрям лібералізації, комерціалізації та приватизації [5]. Так, приватизація найбільш очевидна у сфері охорони здоров'я, також помітне зростання кількості приватних акторів у сфері дошкільної, початкової та середньої освіти.

Фахівці Світового банку дали негативну оцінку децентралізаційної реформи у Хорватії, оскільки «всупереч законодавчим покращенням після 2001 року, ступінь децентралізації країни залишається низькою» [6, р. 58]. При цьому наявна «фрагментація органів місцевого самоврядування ускладнює ефективну службу громадянам», а якість місцевих послуг різнилася, «оскільки малі муніципалітети та міста з малою фіскальною спроможністю не можуть забезпечити мешканців таким же

діапазоном та якістю публічних послуг як великі міста ... великі міста надають найбільш децентралізовані публічні послуги» [6, р. 59]. Автори звіту вказують на важливість ефективного використання структурних фондів ЄС та наголошують на необхідності проведення адміністративно-територіальної та функціональної реформи, оскільки «сильні органи місцевого самоврядування матимуть кращий доступ до фондів ЄС» [6, р. 61].

Водночас безперечним є успіх децентралізаційної реформи у досягненні політичних цілей: місцева демократія зміцнилася, громадяни отримали більше можливостей брати участь в місцевій політиці тощо. Однак у низці інших вимірів реформа не дала очікуваних результатів.

Чинний механізм фінансування, базований на грантах та трансферах з державного бюджету, не є адекватним, оскільки не стимулює місцеві органи знижувати затрати на надання послуг, а сама система грантів є непрозорою. Витрати на децентралізовані функції протягом 2001–2016 років зросли на 53%, а кількість органів місцевого самоврядування, що взяли на себе децентралізовані функції, залишилася незмінною, незважаючи на те, що майже 60% їх фінансування виділяється з державного бюджету через фонди вирівнювання. Відсутність чітких і прозорих процедур виділення державного фінансування, домінування бюрократичної логіки знеохочує муніципалітети до економії коштів. Якщо їм вдається витратити менше на децентралізовані функції, Міністерство фінансів просто зменшує гранти на наступний рік на суму, на яку вони не були витрачені у поточному. Єдиним наслідком складної економічної та фінансової кризи в Хорватії стало зменшення з 2010 року обсягу грантів вирівнювання.

Використання ринкових механізмів та ініціатив приватного сектору для надання послуг є спорадичним і найчастіше практикується у медичній сфері та наданні соціальних послуг, менше – у системі освіти і повністю відсутнє у пожежній охороні, що покладається і на волонтерство.

Водночас деякі дослідники стверджують, що у Хорватії обмеження децентралізації лише частково виникають через брак фінансових ресурсів. Відповідно, в умовах коли відсутня повна відповідальність за управління децентралізованими функціями, скарги на недостатні фінансові ресурси можуть використовуватися місцевими політиками та чиновниками як виправдання за незадовільний стан місцевої управлінської системи [7, р. 272].

Отже, адміністративно-територіальна реформа хоча й проголошувалася як одна з цілей, вона так і не була реалізована повною мірою через сильний опір з боку панівних у владі політичних партій. У результаті територіальна структура залишається незмінною, поглиблюючи проблеми органів місцевого самоврядування та перешкоджаючи подальшій децентралізації. Менше з тим, одна з офіційно проголошених цілей щодо посилення великих міст таки була частково досягнута, великі за хорватськими мірками міста (понад 35 тис. мешканців) були створені у 2005 році з додатковими повноваженнями. Найбільше від децентралізаційної реформи виграли жупанії, які виявилися вдалими вирішенням проблеми слабкості органів місцевого самоврядування.

Давати скільки-небудь вичерпну, а тим більш остаточну оцінку впливу децентралізації на діяльність

органів місцевого самоврядування у Хорватії складно через незавершеність самої реформи. Подальша децентралізація відповідальності у поєднанні з потребою раціоналізувати використання ресурсів може стимулювати муніципалітети покращувати своє самоуправління. У випадку справжньої децентралізації органам місцевого самоврядування передаються реальні повноваження та ресурси для реалізації цих повноважень, що позбавляє їх можливості перекладати відповідальність за власні невдачі на органи державної влади. За таких умов муніципалітети змушені вчитися самостійно справлятися з проблемами, розраховуючи на власні ресурси, та нести повну відповідальність за свою діяльність. Це, у свою чергу, може змусити їх експериментувати з різними підходами до удосконалення адміністративної системи.

Досвід Хорватії у проведенні децентралізаційної реформи корисний для України в тих аспектах, зокрема, що, показують першочергову значущість постійного й системного оцінювання перебігу такої реформи та її проміжних результатів, які не можуть і не повинні обмежуватися виключно аналізом сум і джерел надходжень до місцевих бюджетів, а поряд з означеним, мають відстежувати та з'ясувати потреби, напрями і способи модернізації й оптимізації системи органів місцевого самоврядування та їх адміністрування задля надання жителям якісніших і дешевших послуг.

Список використаних джерел

1. Koprić I. Legislative frameworks for decentralisation in Croatia. – Zagreb: Faculty of Law and the Croatian Law Centre, 2003. – 320 p.
2. Koprić I. Upravljanje procesom decentralizacije kao nov pristup razvoju sustavu lokalne samouprave // Hrvatska javna uprava, – 2008. – Vol.8. – №1. – P.95–133.
3. Jambrač J. Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije // Croatian and Comparative Public Administration. – 2017. – Vol.17. – №2. – P.189–216.
4. Public administration development strategy for 2015–2020. – Zagreb: Ministry of Public Administration, 2015. – 80 p.
5. Koprić I., Musa A., Đulabić V. Local government and local public services in Croatia / In Wollmann H., Koprić I., Marcou G. Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015. – P.201–215.
6. Croatia policy notes 2016: Restoring macroeconomic stability, competitiveness and inclusion. – Washington, DC.: The World Bank. – 120 p.
7. Džinić J., Manojlović R. Evaluating the impact of decentralisation on local public management modernisation in Croatia / Koprić I., Wollmann H., Marcou G. Evaluating reforms of local public and social services in Europe: More evidence for better results. – Bangkok: Palgrave Macmillan, 2017.

Kartashov E. G., Doctor of Public Administration, Head of Department of Project Management and General Professional Disciplines, Educational and Scientific Institute of Management and Psychology of State Higher Educational Institution «University of Educational Management» of National Academy of Educational Sciences of Ukraine (Ukraine, Kyiv), ipiend@ukr.net

Limited decentralization in Croatia: achievements and miscalculations

The interim results of the decentralization reform, started on 2001 in Croatia, are considered. The preconditions (the constitutional amendment) and the process of its implementation, first of all in the field of education, health care, social care and fire services are analyzed. It is pointed out that there is no systematic evaluation of the achievements of decentralization, the imperfect mechanism of financing decentralized functions and fragmentation of the system of local government.

Keywords: decentralization, local government, evaluation, territorial structure.

* * *