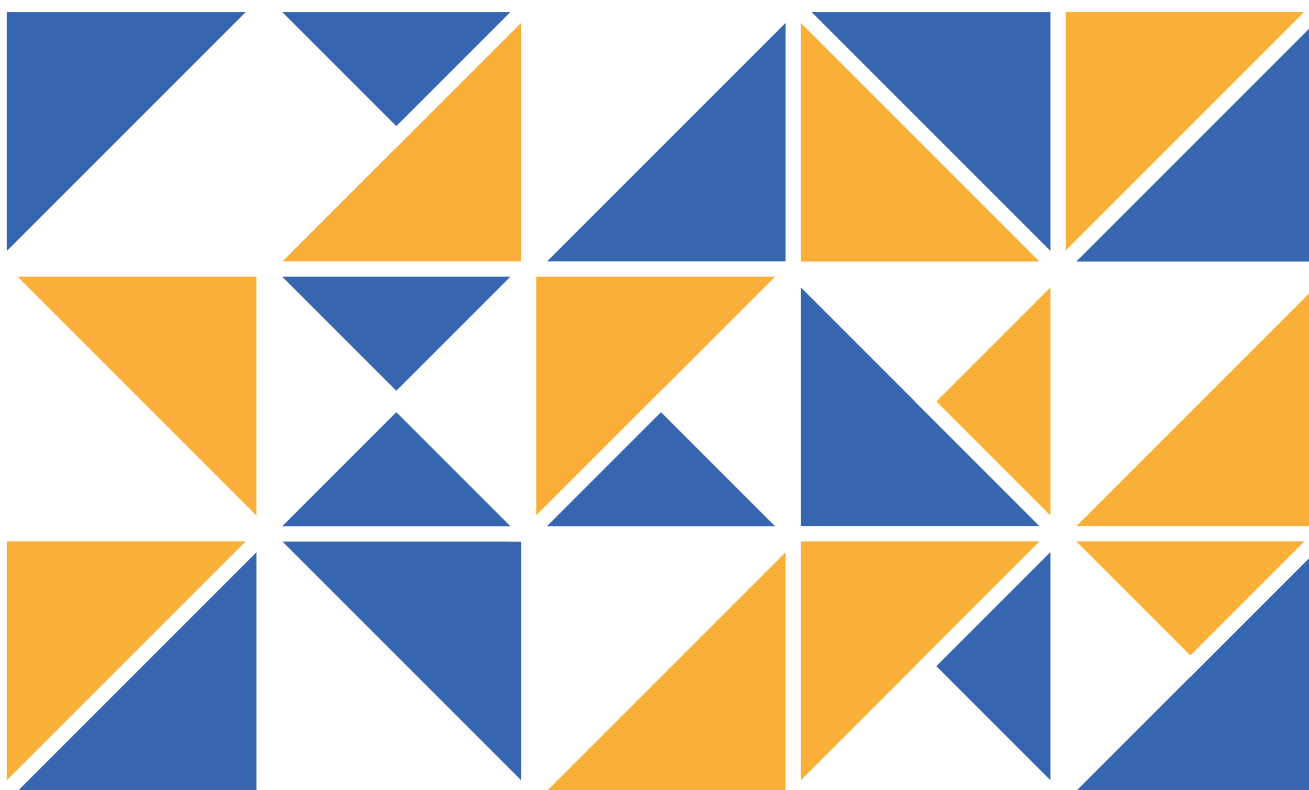


Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja

Principi i pristupi u saradnji države i opština – iskustva i pouke





**Vertikalna dimenzija
dobrog upravljanja**

**Principi i pristupi u
saradnji države i opština
– iskustva i pouke**

Sadržaj

1

Strana 4

Uvod

2

Strana 6

**Važni principi:
supsidijarnost,
fiskalna jednakost,
odgovornost**

3

Strana 9

**Principi
u kontekstu Srbije**

4

Strana 12

**Ključna pitanja
i mogući odgovori**

- Pitanja o prenosu poslova
- Pitanja o finansiranju
- Pitanja o odgovornosti

5

Strana 38

Perspektiva

Program evropskog partnerstva sa opštinama – EU PROGRES najveći je regionalni razvojni program u periodu 2010–2014. u Srbiji, a obuhvata 25 opština na jugu i jugozapadu zemlje. Program je rezultat stalnog zalaganja dva velika donatora – Evropske unije i Vlade Švajcarske – u pružanju podrške Vladi Republike Srbije. Program sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS).

Glavni cilj EU PROGRES programa jeste doprinos unapređenju stabilnosti i društveno-ekonomskog razvoja u opštinama koje dobijaju podršku. Kroz sveobuhvatni pristup, rešavanjem infrastrukturnih i drugih neodložnih potreba, kao i omogućavanjem da se stvore uslovi za veće investicije, između ostalog i kroz pripremu tehničke dokumentacije, primenu principa dobrog upravljanja i unapređenje opštinskih i međuopštinskih kapaciteta za upravljanje, kao i promovisanje razvojnih potencijala, EU PROGRES je doprineo ubrzanom rastu i poboljšanju opštih uslova života u oblasti kojom se program bavi.

Svaki napor da se unapredi upravljanje na lokalnom nivou stoga treba da obuhvati i odnos između opština i centralnog nivoa (o kojem ćemo govoriti kao o vertikalnoj dimenziji). Opštine ne rade izolovano od države. Naravno da one mogu i treba da ulažu u dobro upravljanje na lokalnom nivou, ali temelji sistema lokalnog upravljanja (političke strukture opština, njihove nadležnosti i način finansiranja njihovih poslova) nalaze se u zakonodavstvu na centralnom nivou države. EU PROGRES program je od samog početka prepoznao značaj vertikalne dimenzije u svim aktivnostima dobrog upravljanja. Program je stekao brojna iskustva kroz realizaciju više projekata u kojima su određenu ulogu imale državne institucije ili zakonodavstvo.

Od 2012. godine EU PROGRES je organizovao niz konsultacija u obliku radionica sa predstavnicima gradova i opština (načelnici opštinskih uprava, načelnici sektora za finansijska i socijalna pitanja) i predstavnicima ministarstava, koji su svojim znanjem i iskustvom dali značajan doprinos. Nalazi sa ovih radionica su analizirani i objedinjeni u jednom dokumentu koji je pripremila prof. dr Snežana Đorđević (sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu), a mogu se naći na internet prezentaciji EU PROGRES programa – www.euprogres.org/biblioteka. Sledeći korak bila je diskusija o prikupljenim nalazima i rezultatima, održana u januaru 2014, sa predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), koji su pružali stručnu podršku programu dobrog upravljanja.

U ovom priručniku iznose se opšti zaključci u odnosu na poboljšanje vertikalne dimenzije, potkrepljeni primerima iz Srbije. Nadamo se da će priručnik skrenuti pažnju svim zainteresovanim stranama na pitanja koja se odnose na vertikalnu dimenziju i doprineti razvoju diskusije između opština i države o tome kako da se unapredi ta dimenzija dobrog upravljanja.

Važni principi: supsidijarnost, fiskalna jednakost, odgovornost

Decentralizacija, odnosno vertikalna preraspodela moći (odlučujuća moć, resursi, politička legitimnost) između različitih nivoa državne uprave, omogućava onima koji su najbliži problemu i mogu da ga reše u skladu sa sopstvenim potrebama da demokratski upravljaju, što dovodi do efikasnih i široko prihvaćenih rešenja¹. Međutim, decentralizacija može da ispuni ova obećanja samo ako se ispune određeni minimalni uslovi. Tri osnovna principa dobre decentralizovane organizacije države mogu se objasniti na sledeći način:

1. Opštine moraju imati sopstveni pravno zasnovan² delokrug rada. Princip supsidijarnosti pokazuje koji će poslovi (oblasti), u razumnim okvirima, biti dodeljeni lokalnom nivou³. Ovaj princip podrazumeva da će posao biti dodeljen višem nivou samo ukoliko niži nivo ne može da obavi posao u potpunosti i na odgovarajući način.
2. Opštinama se mora omogućiti da obave dodeljene poslove koji se, u skladu sa principom supsidijarnosti, najbolje mogu sprovesti na lokalnom nivou.
- ↳ Opštinama su naročito potrebna finansijska sredstva (one bi, bar u odnosu na lokalne želje, trebalo da imaju mogućnost da ostvare sopstvene prihode, na primer naplaćivanjem lokalnih taksi).⁴ U pogledu ostvarivanja finansiranja primenjuje se princip fiskalne jednakosti. Ovaj princip podrazumeva da oni koji naručuju usluge države treba, u najvećoj mogućoj meri, da budu isti oni

1 Uporedi preambulu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o prednostima decentralizovane organizacije države.

2 Uporedi član 11. Povelje o pravnoj zaštiti.

3 Princip supsidijarnosti u Povelji, član 4. stav 3.

4 Uporedi član 9. Povelje – Izvori finansiranja lokalnih vlasti.

koji koriste usluge i oni koji ih finansiraju. U vertikalnoj dimenziji (centralni nivo – opština), ovaj princip posebno se odnosi na to da državna uprava, kada postavlja određene zahteve opštinama, mora da doprinese finansiranju pomenutih zahteva. Što su stroži zahtevi sa centralnog nivoa, to je veći finansijski doprinos državne uprave obavljanju državnih poslova.

☛ Pored toga, opštine moraju imati neophodne kapacitete za obavljanje svojih poslova (ili moraju imati mogućnosti da ojačaju svoje kapacitete, za šta su opet neophodna sredstva).⁵

3. Obavljanje opštinskih poslova mora da bude odgovorno (odgovornost). Opština nije cilj sama po sebi, već uvek nastupa u ime države i/ili lokalnog stanovništva. Onaj ko daje „mandat“ opštini (država ili lokalno stanovništvo) može se stoga smatrati principalom, a opština njegovim izvršiocem. Sistem u kojem se ozbiljno shvata odgovornost opština mora da garantuje

☛ da su odgovornosti jasno podeljene (mora biti jasno koji je nivo odgovoran za šta),

☛ da je jasno prema kome opštine imaju odgovornost (prema lokalnom stanovništvu ili prema državi). U osnovi toga leže sledeći principi:

- Odluke koje na lokalnom nivou donose lokalni organi moraju se objasniti građanima na lokalnu; treba da postoje odgovarajuće strukture i procesi. Državna uprava treba da definiše (i primenjuje) temelje koji garantuju lokalnu odgovornost, ali da prepusti unutrašnju organizaciju (strukture i procese) opštinama.⁶ Država ne treba da se meša u lokalnu sferu, inače se ne može ostvariti odgovornost na lokalnom nivou.⁷

- Država ima odgovornost da osigura da opštine postupaju prema datom zakonskom okviru, a da se opštinski poslovi obavljaju u skladu sa zahtevima države. U skladu sa principom supsidijarnosti, ove zahteve treba svesti na minimum. Nadzor države će, drugim rečima, biti ograničen na to da se osigura poštovanje zakona i nikada neće biti nesrazmeran.⁸

☛ Principal (bilo država ili građani na lokalnu, u zavisnosti od situacije) ima na raspolaganju neophodne mehanizme da pozove izvršioce (opštinu, njene organe odnosno službenike) na odgovornost. Za to su potrebni

- mehanizmi za transparentnost kako bi principal imao neophodne informacije na osnovu kojih prosuđuje da li su opštinski poslovi obavljeni na zadovoljavajući način i
- mehanizmi za sankcionisanje, odnosno instrumenti za intervenciju ukoliko je opština loše obavila svoje poslove.

⁵ Uporedi član 6. stav 2. Povelje o uslovima rada zaposlenih.

⁶ Uporedi član 6. stav 1. Povelje.

⁷ Uporedi član 3. stav 2. o odgovornosti prema građanima na lokalnu.

⁸ Uporedi član 8. Povelje o administrativnoj superviziji rada lokalne samouprave.

Principi u kontekstu Srbije

Iako nije ništa manje decentralizovana od okolnih zemalja, Srbija je još uvek konceptualno organizovana kao centralizovana država koja se sve više kreće ka decentralizaciji. U poređenju sa drugim zemljama, lokalne samouprave (opštine i gradovi) u Srbiji su prilično velike i u proseku imaju 50.000 stanovnika. Stoga one potencijalno imaju dobre kapacitete da obezbede dobre usluge svojim zajednicama. Da bi se unapredio proces decentralizacije, Srbija planira da u narednom periodu razvije strategiju decentralizacije.

Mnoge nadležnosti su tokom protekle decenije prenete ili direktno na opštine ili na javna preduzeća koja osnivaju opštine.

Fiskalna decentralizacija podrazumeva prenos javnih funkcija i javnih prihoda sa višeg na niži nivo vlasti. Fiskalni izvorni prihodi lokalne samouprave su:

- ☛ opštinske administrativne takse;
- ☛ lokalne komunalne takse;
- ☛ turističke takse;
- ☛ naknade za uređenje opštinskog građevinskog zemljišta;
- ☛ naknade za korišćenje opštinskog građevinskog zemljišta.

Nefiskalni izvorni prihodi lokalne samouprave su:

- ☛ porez na prihod;
- ☛ prihod od koncesija za komunalne delatnosti.

Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala je 2007. godine Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Povelja). Povelja je u Srbiji stupila na snagu 1. januara 2008. godine. Međutim, u skladu sa članom 12. Povelje, koji omogućava da se neki članovi ne ratifikuju, Narodna skupština nije ratifikovala nekoliko stavova.

“*Srbija nije ratifikovala član 4. stavove 3. i 5, član 6, član 7. stav 2, član 8. stav 3 Povelje koji se posebno odnose na primenu javnih ovlašćenja i obim nadležnosti lokalnih vlasti (odnosno na princip supsidijarnosti), na odgovarajuće strukture i administrativna sredstva koja odgovaraju misiji lokalnih vlasti (odnosno na princip fiskalne jednakosti) i na finansijsku kompenzaciju izabranih predstavnika i princip srazmernosti u kontekstu administrativnog nadzora (odnosno na princip odgovornosti).*”

Nadležna ministarstva su, u saradnji sa stručnjacima, razmatrala određena pitanja koja se odnose na usklađivanje sistema u Srbiji sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, pa i neratifikovane članove Povelje. Neki stručnjaci su zaključili da je potpuna ratifikacija Povelje nemoguća zbog nekih odredbi Ustava Republike Srbije. Ovo pitanje će biti predmet dalje rasprave relevantnih institucija i stručnjaka.

⁹ Opštine (bez gradova) i dalje imaju u proseku oko 40.000 stanovnika.

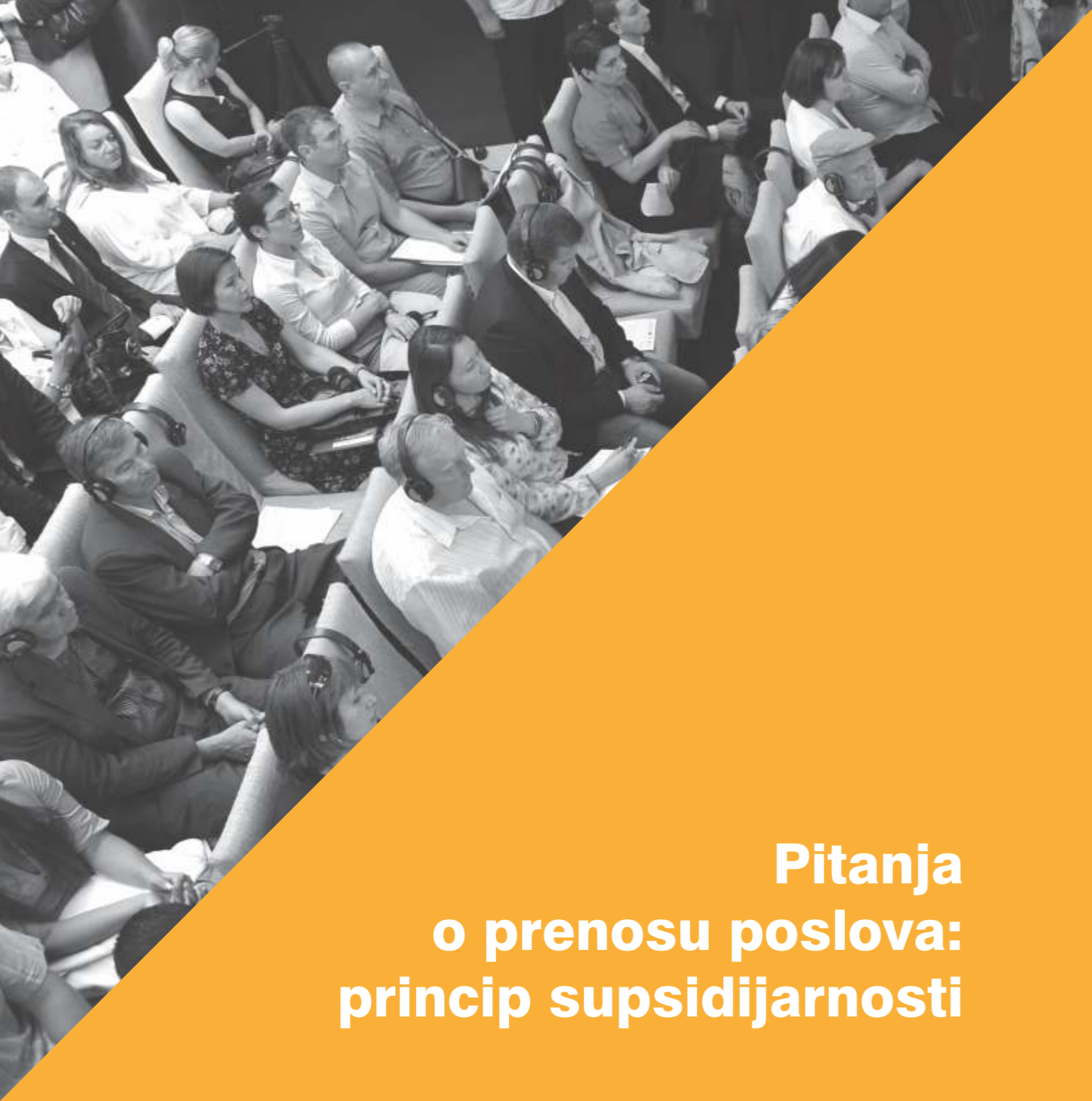
¹⁰ Tokom 2013. u Srbiji je sproveden projekat koji je trebalo da identifikuje prostor za nadogradnju obima nadležnosti lokalnih samouprava i da podstakne saradnju i partnerstvo između države i lokalnih samouprava. Obavljeno je mapiranje nadležnosti države, Autonomne pokrajine Vojvodine te gradova i opština u svakoj oblasti socijalne politike, kao i istraživanje o tome koje nadležnosti lokalne samouprave mogu da preuzmu kao izvorne (vidi *Primena principa supsidijarnosti u Srbiji, Ministarstvo za regionalni razvoj i lokalnu samoupravu, PROFID, 2013*).



Ključna pitanja i mogući odgovori

Na mnoga značajna pitanja vertikalne dimenzije može se odgovoriti uz pomoć tri gore opisana principa. Oni važe uvek, tj. onda kada država ima decentralizovane strukture. EU PROGRES je organizovao nekoliko radionica posvećenih problemima sa kojima se opštine susreću u svakodnevnom radu u pogledu njihovog odnosa sa državnom upravom. Rezultati ovih radionica su prikazani u radu prof. dr Snežane Đorđević.¹¹ Neki od pomenutih problema iskorišćeni su u sledećoj matrici koja ilustruje važne probleme vertikalne dimenzije u kontekstu Srbije.

¹¹ Dostupno na www.euprogres.org/biblioteka.



Pitanja o prenosu poslova: princip supsidijarnosti



Pitanje

**Koje poslove
treba da obavlja država
(uključujući i opštine)?**

**Ko odlučuje
da li posao treba da
obavlja država ili opštine?**

Rešenja



- ☛ Država (opštine) je aktivna kada tržište ne može da zadovolji potražnju za određenim uslugama (uz određivanje cena na osnovu ponude i potražnje).
- ☛ Državno odnosno opštinsko zaposlenje je u suštini poželjno. Sa stanovišta nacionalne ekonomije, država treba da pruža svoje usluge što je ekonomičnije moguće, da održava budžetsko opterećenje stanovništva i ekonomije na prihvatljivom nivou i da ostvaruje najbolje moguće rezultate u skladu sa raspoloživim sredstvima.
- ☛ Zadatak opštine ne može biti da stvara ili održava zapošljavanje koje je samo sebi cilj.

Primer:

- ☛ Ideja da opština treba da stvori radna mesta kroz zapošljavanje državnih (lokalnih) službenika još uvek je prisutna u kontekstu Srbije.

- ☛ Moć zakonodavstva nalazi se na centralnom nivou, gde treba da se odlučuje o prenosu poslova.
- ☛ Ukoliko država ne definiše prenos određenog posla, opštine moraju da odluče da li će ga preuzeti.

Primer:

- ☛ Izvorne nadležnosti opština u Srbiji predviđene su Ustavom (član 97), ali veoma uopšteno. Veoma je važno da zakonski okvir jasnije definiše obim i granice nadležnosti opština. U skladu sa Ustavom (član 177), država je odgovorna za sva pitanja koja nisu utvrđena kao



Pitanje

Rešenja



nadležnost opština. Ova koncepcija (kojom je država nadležna za sva pitanja koja nisu eksplicitno u nadležnosti opština) u oštroj je suprotnosti sa principom supsidijarnosti.

Prenos nadležnosti: ili-ili?

- ☛ Ako se nadležnosti prenose sa centralnog nivoa na opštine, svakako bi bilo najlakše kada bi odgovornost bila ili na strani države ili na strani opština.
- ☛ U mnogim oblastima, međutim, takvo rigidno razgraničenje nadležnosti ne bi bilo korisno.
- ☛ Zajednički poslovi koje obavljaju država i opštine uspešni su ako i kada su uloge (i odgovornosti) različitih nivoa jasne, a mehanizmi omogućavaju dobru saradnju.

Primer:

- ☛ Sistem u Srbiji pravi razliku između izvornih nadležnosti lokalnih samouprava, zajedničkih nadležnosti države i lokalne samouprave i poverenih nadležnosti. Veoma je važno da zakoni, posebno kada se radi o zajedničkim nadležnostima, jasno propisuju odgovornosti svakog učesnika u obavljanju određenog posla.



Pitanje

Rešenja



Šta znači princip supsidijarnosti u praktičnom smislu?

- ☛ Ukoliko opštine mogu da obave neki posao, država mora da prihvati taj posao.
- ☛ Drugim rečima: pretpostavlja se da odgovornost za obavljanje određenog posla ima opština; ako država treba da dovrši taj posao, onda je za to potrebno obrazloženje.
- ☛ Mora se pobijati tvrdnja koja se često čuje sa centralnog nivoa – da opštine nisu u stanju da ispune određene usluge. Dobro organizovana opština, u kojoj funkcioniše princip odgovornosti, u stanju je da reši čak i složene probleme. Mora se, međutim, dosta ulagati u obuku i dodatnu edukaciju odgovornih lica.

Primer:

- ☛ U mnogim oblastima lokalne samouprave zahtevaju veće nadležnosti od državne uprave (npr. trgovina, poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, turistička inspekcija).
- ☛ Lokalnim samoupravama su potrebni dobro obučeni lokalni službenici. Status lokalnih službenika mora se razjasniti, a mogućnosti obuke treba proceniti. Najmanje što država treba da učini jeste da ne ometa napore lokalnih samouprava da ulažu u kvalitet zaposlenih; treba omogućiti zapošljavanje na osnovu sposobnosti i uvesti vertikalnu i horizontalnu mobilnost u sistemu. Na primer, činjenica da plate lokalnih službenika utvrđuje država nepovoljno utiče na njihovu motivisanost da ulažu u razvoj svoje karijere.



Pitanje

Rešenja



- ☛ Napominjemo da Srbija nije ratifikovala član 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u kojem se govori o tome da uslovi rada zaposlenih u lokalnoj samoupravi treba da omoguće zapošljavanje visokokvalifikovanog osoblja na osnovu sposobnosti i stručnosti; u tom cilju obezbediće se odgovarajuće mogućnosti za obuku, nagrađivanje i napredovanje u službi.

Gde su granice decentralizacije?

- ☛ U mnogim oblastima odgovornost prirodno pripada državi (spoljni poslovi, odbrana, monetarna politika itd.).
- ☛ Isto važi i za politike koje nude usluge u širokom opsegu (univerziteti, najnaprednija medicina, nacionalna baština itd.).
- ☛ Za mnoge oblasti je poželjno da se poslovi dodele opštinama.

Kakva je, generalno, uloga države u poslovima koji se obavljaju na nivou opštine?

- Država ne može samo da prenese nadležnosti na opštine, a zatim da ih prepusti same sebi. Ona ima odgovornost:
- ☛ da obezbedi osnovne organizacione standarde koji će garantovati da se proces odvija na očekivani način, da postoji transparentnost i da opštine obavljaju poslove delotvorno i ekonomično;
 - ☛ da obezbedi preduslove za odgovornost opština (politička prava, organizacija u kojoj se poštuje raspodela moći, odgovornosti);
 - ☛ da štiti manjine i ugrožene društvene grupe;



Pitanje

Rešenja



- ☛ da ograniči svoj nadzor na proveru zakonitosti (i nezakonitosti) delovanja opština;
- ☛ da sankcioniše opštinu u slučaju nezakonitog delovanja nakon što upozori opštinu, a opština ne pokaže spremnost da samostalno razreši situaciju;
- ☛ da štiti građane i ekonomiju od nezakonitog delovanja opštine i da zaštititi opštine od nezakonitog delovanja države.

Primer:

- ☛ U Srbiji država uglavnom predviđa previše organizacionih standarda (npr. pitanje da li predsednika treba da biraju građani ili skupština opštine; utvrđivanje zarada javnih službenika; brojni detalji u oblasti komunalnih usluga, npr. koje poslove treba da obavljaju opštinska javna komunalna preduzeća i kako su ona organizovana), umesto da se sloboda organizovanja prepusti opštinama.
- ☛ Zaštita manjina i ugroženih grupa (npr. Roma, interno raseljenih lica) često se, usled nedostatka pravnih propisa na nivou države, prepusta opštinama.
- ☛ Nadzor je (po Ustavu) ograničen na proveru zakonitosti (samo u oblasti izvornih nadležnosti opština), ali nije obezbeđena srazmernost sankcija (Narodna skupština nije ratifikovala član 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji je posvećen proporcionalnosti administrativnog nadzora).



Pitanje

Kakvu ulogu igra državna uprava na nivou obavljanja poslova opštine u različitim oblastima?

Rešenja



- ↪ Državna uprava uspostavlja neke parametre kako bi u čitavoj zemlji obezbedila primenu određenih politika i kako bi garantovala ravnopravan tretman svih građana.
- ↪ Državna uprava, međutim, mora da obezbedi određenu slobodu opštinama u izvršavanju ovih zadataka, imajući u vidu lokalne specifičnosti i posebne potrebe njihovih građana, jer samo tako opštine mogu da angažuju sve svoje resurse.
- ↪ Ukoliko je potrebno, državna uprava mora da postavi zahteve u pogledu određenih politika, posebno ako je neophodna jedinstvena primena nacionalne politike.
- ↪ Državna uprava mora da se pobrine da opštine ispunjavaju obaveze, da lokalni organi preuzimaju svoje odgovornosti i da opštine budu odgovorne državnoj upravi za ispunjavanje tih obaveza.
- ↪ Kroz kontakte sa opštinama, državna uprava mora stalno da revidira svoju politiku i da je stalno prilagođava stečenim iskustvima.
- ↪ Ona mora da obezbedi određeni neophodni nivo znanja kako bi mogla da daje savete opštinama u pojedinačnim teškim pitanjima i kako bi mogla da im pruži potrebnu podršku.

Primer:

- ↪ Oblast prostornog planiranja može se smatrati kompleksnom kada se radi o raspoređivanju poslova na različite nivoe. U Srbiji je država odgovorna za Prostorni plan Republike Srbije. Ovaj plan treba da se razvija u tesnoj saradnji sa opštinama i treba da bude ograničen na strateška pitanja, a opštinama treba prepustiti da razviju sopstvene planove, u skladu sa njihovim lokalnim potrebama.



Pitanje

Rešenja



- ↪ Saradnja između opština i države uopšteno gledano mora da se poboljša (partnerstvo).
- ↪ Sve politike koje utiču na lokalne samouprave moraju da se pripremaju u tesnoj saradnji između SKGO i države. To se ne odnosi samo na usvajanje zakona, već i na izradu propisa, odnosno opštih politika/strategija.
- ↪ Država treba bolje da pripremi/podrži opštine u kompleksnim oblastima, odnosno u oblastima koje prolaze kroz proces reformi. Na primer:
 - Opštinama je potreban sveobuhvatan priručnik sa detaljnim objašnjenjem postupka za izdavanje građevinskih dozvola (posebno za solarne parkove i vetroparkove, mini-hidroelektrane i slične objekte).
 - Potrebna je bolja podrška u oblasti proizvodnje, distribucije i korišćenja energije.

Pitanja o finansiranju



Pitanje

Kako se opštinski poslovi mogu finansirati?

Rešenja



- Postoje dva osnovna postupka za finansiranje lokalnih poslova od poreza:
 - S jedne strane, oporezivanje (porez na prihod i imovinu za fizička i pravna lica) koje sprovodi državna uprava i dodela sredstava opštinama za obavljanje njihovih poslova.
 - S druge strane, i državna uprava i opštine prikupljaju porez da bi pokrile sopstvene finansijske potrebe (fiskalna decentralizacija).
- Sa ekonomskog stanovišta, važno je da oporezivanje, bez obzira na poreski sistem, ostane u razumnim granicama kako bi se omogućio pozitivan razvoj ekonomije.
- Ukoliko državna uprava dozvoli opštinama da naplaćuju porez za finansiranje svojih poslova, trebalo bi da snizi porez na centralnom nivou kako bi se sprečilo opšte uvećanje oporezivanja.
- Osim finansiranja kroz poreze, postoje takse koje opštine traže da bi finansirale određene lokalne poslove.

Primer:

- U Srbiji je reforma oblasti finansija omogućena Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (2006) koji propisuje finansijsku i fiskalnu autonomiju lokalnih samouprava. On precizno definiše procenat BDP i budžeta koji treba preneti lokalnim samoupravama.
- Taj zakon je utvrdio formulu za raspodelu opštih transfera i transfera za ujednačavanje. Zakon je razvila SKGO uz intenzivno učešće malih, srednjih i velikih opština i gradova (načelnika uprava ili predstavnika iz različitih oblasti politika), nekih od ključnih ministarstava (finansije,



Pitanje

Rešenja



prosveta, socijalna pitanja). Lokalne samouprave imaju izvorne prihode (porez na imovinu) i brojne takse (ekološke takse, takse za držanje kućnih životinja, takse za isticanje firme, za korišćenje opštinskih prostorija, na građevinski materijal – pesak, vodu itd.). Ovaj zakon takođe omogućava lokalnim samoupravama da uspostave sopstvene jedinice poreske uprave.

- ↪ Lokalni budžeti su se za kratko vreme znatno uvećali, veliki broj lokalnih samouprava uspostavio je sopstvene jedinice poreske uprave, a priličan broj lokalnih samouprava koristio je neki oblik javne rasprave o budžetu. Lokalni budžeti još uvek nisu sasvim prilagođeni korisnicima (suviše su formalni i birokratski), ali su lokalne samouprave raspravile bar neka važna pitanja sa svojim građanima u svim mesnim zajednicama, tražeći od njih da pomognu u procesu postavljanja prioriteta.
- ↪ Zakon je omogućio lokalnim samoupravama da jednostavno izračunaju budžetsko uvećanje od početka budžetske godine i da planiraju svoje aktivnosti.
- ↪ Smanjenje nenamenskih transfera (od 2009. godine) reguliše Zakon o budžetu, koji je zapravo stavio van snage Zakon o finansiranju lokalnih samouprava.
- ↪ Osnovni problem u ovom procesu predstavlja to što su lokalne samouprave postale finansijski veoma zavisne. Država je opet uspostavila voluntarizam u preraspodeli sredstava, a lokalne samouprave su izgubile sigurnost i mogućnost da planiraju svoje finansije tokom godine.



Pitanje

Rešenja



- ↪ U ovom periodu, pravdajući svoje postupanje krizom, država je uzela veliki deo novca od lokalnih samouprava, a mnoge manje i siromašnije opštine našle su se na ivici bankrota (2010. godine).
- ↪ Država sada poklanja veću pažnju lokalnim potrebama, ali zakon i dalje ne dozvoljava finansijsku i fiskalnu nezavisnost lokalnim samoupravama: nema stabilnosti i one nisu u mogućnosti da planiraju svoje aktivnosti.
- ↪ Da bi fiskalna decentralizacija imala smisla, izuzetno je važno da postoje jasni kriterijumi za raspodelu transfera opštinama (namenski i nenamenski transferi).

Šta su prednosti fiskalne decentralizacije?

- ↪ Ukoliko politička tela neke opštine mogu da definišu kvalitet i kvantitet lokalnih poslova, ona takođe treba da budu odgovorna za prikupljanje poreza od građana.
- ↪ Primenjuje se princip fiskalne jednakosti: poručilac plaća račun. Stalni pritisak obično dovodi do određenog stepena umerenosti u naručivanju, što utiče i na ekonomske aspekte izvršavanja poslova.
- ↪ Opštine su nezavisne u finansiranju svojih poslova i ne moraju da se oslanjaju na transfere državne uprave.
- ↪ Konkurencija u oporezivanju između opština održava ih u „kondiciji“.



Pitanje

Šta su mane fiskalne decentralizacije?

- Ukoliko državna uprava prenese poslove na opštine, a ne dâ doprinos finansiranju tih poslova, opštine moraju da prikupe porez za poslove za koje nisu bile odgovorne. Time se krši princip fiskalne jednakosti.
- Opštine moraju da zasnivaju oporezivanje na državnim poreskim zakonima, a mogu da utvrđuju samo lokalne poreze. Izmene koje državna uprava unosi u poreske propise utiču na opštine i mogu imati značajne posledice po lokalne budžete.
- Finansijska moć (prihod od poreza po glavi stanovnika) nije ista u svakoj opštini, pa mogu postojati velike razlike između gradskih i seoskih opština. Mada iskustvo pokazuje da je trošak po glavi stanovnika u „siromašnim“ opštinama niži nego u „bogatim opštinama“, siromašnije opštine će jedva moći da finansiraju svoje troškove preko prihoda od poreza. Stoga treba uvesti centralizovane sheme za kompenzovanje (odnosno ujednačavanje novčanih sredstava i obaveza).

Da li je kombinacija različitih shema za finansiranje moguća i korisna?

- Različite sheme finansiranja mogu se kombinovati praktično na svaki način.
- U skladu sa pravilom fiskalne jednakosti, poslovi za koje je odgovorna država treba da se finansiraju poreskim prihodima koje ostvaruje državna uprava, a poslovi za koje je odgovorna opština treba da se finansiraju poreskim prihodima koje ostvaruje opština.
- Kod zajedničkih poslova, finansijski doprinos treba da odražava mogućnost svakog nivoa da oblikuje određeni posao. Ako državna uprava postavlja malo uslova, a opštine imaju slobodu da oblikuju posao po svom nahođenju, onda bi one takođe trebalo da snose odgovornost za finansiranje tog posla. Ako međutim državna uprava postavlja jasne i prilično

Rešenja



Pitanje

Rešenja



stroge uslove, onda ona treba da snosi najveći teret finansiranja takvog posla.

- Konačno, treba takođe uzeti u obzir poslove koji se odvojeno finansiraju: neke oblasti finansira korisnik (takse/naknade – za razliku od poreza gde poreski obveznik zauzvrat ne može da zahteva određenu uslugu od države). Primeri za to su voda, kanalizacija, uklanjanje otpada i snabdevanje električnom energijom. Ovaj sistem finansiranja, putem taksi, dopunjava sistem finansiranja putem poreza. Sa društveno-političkog stanovišta, važno je zapamtiti da se porez uglavnom određuje u odnosu na ekonomski potencijal poreskog obveznika, a da takse plaćaju svi korisnici bez obzira na njihovu finansijsku situaciju.

Primer:

- U Srbiji raspodela poslova i proces fiskalne decentralizacije nisu usklađeni. Prvo, mnoge nadležnosti su decentralizovane i prenete na opštine bez odgovarajućih novčanih sredstava. U sledećem krugu, fiskalni sistem je promenjen u korist opština, ali je većina promena ukinuta zbog realne politike tokom finansijske krize. U takvim uslovima prednosti decentralizacije više ne postoje.
- Jedan noviji primer prenosa nadležnosti na opštine bez odgovarajućih novčanih sredstava jeste prenos nadležnosti za održavanje državnih puteva jednostavnom uredbom iz 2013. godine. Ove nove nadležnosti, zajedno sa prvobitnim nadležnostima za održavanje opštinskih puteva, postale su preveliko opterećenje za lokalne samouprave. Neke od njih su ih odbile (Zrenjanin, Kraljevo, Paraćin itd.) i one su izuzete, ali ova obaveza i dalje važi za ostale lokalne samouprave.



Pitanje

Rešenja



- ☛ Još jedan primer predstavlja obaveza svih jedinica lokalne samouprave da izgrade azil za životinje, koja je predviđena Zakonom o veterinarstvu, ali bez obezbeđivanja sredstava za takve poslove.
- ☛ Treba revidirati modele za finansiranje određenog broja prenesenih nadležnosti, npr. u oblasti obrazovanja (opštine potražuju finansiranje po učeniku, a ne po odeljenju¹²), zdravstvene zaštite i kulture.

Da li državna uprava treba da izjednačava različite potencijale opština?

- ☛ Što ima više opština koje moraju da plaćaju svoje poslove iz sopstvenih poreskih prihoda, to su razlike između opština u pogledu njihovih finansijskih potencijala veće.
- ☛ Praktično je nemoguće u potpunosti iskoreniti ove fiskalne razlike. Međutim, da bi se garantovao minimalni nivo javnih usluga u svim opštinama, bilo bi potrebno i korisno ujednačavanje pod nadzorom države.
- ☛ Kompenzacija neusklađenosti finansijskog potencijala (smanjenje razlika, osiguravanje minimalnih standarda) može se postići ili vertikalno (raspodela sredstava sa centralnog nivoa siromašnijim opštinama) ili horizontalno (transferom sredstava iz bogatijih opština u siromašnije). Zakonski osnov na državnom nivou je preduslov za svaki sistem kompenzacije.
- ☛ Svaka kompenzacija biće u skladu sa objektivnim, transparentnim kriterijumima; obim kompenzacije, međutim, mora da se definiše na političkom nivou.

¹² Potencijalno bi imala smisla kombinacija oba sistema, imajući u vidu da finansiranje po učeniku podstiče delotvorno upravljanje školama u gusto naseljenim područjima, ali istovremeno može biti problematično za seoska područja sa malim odeljenjima.



Pitanje

Rešenja



Da li državna uprava mora da ujednači finansijske obaveze u skladu sa razlikama između opština?

- ☛ Kompenzacija se, takođe, mora uzeti u obzir u slučaju da neke opštine imaju ekstremno velike obaveze koje teško mogu same da finansiraju.
- ☛ Takve obaveze mogu se ugrubo svrstati u dve kategorije. S jedne strane, obaveze usled obima (npr. veoma retka naseljenost, velike razdaljine između objekata javne infrastrukture itd.); u tim slučajevima bi bila korisna topografsko-geografska kompenzacija. S druge strane, neke opštine se mogu suočavati sa natprosečnim socijalnim obavezama (npr. veliki broj korisnika socijalne zaštite); u tim slučajevima bi bilo korisno uvesti socio-demografsku kompenzaciju.
- ☛ Ujednačavanje novčanih sredstava ili obaveza je безусловno.

Da li su subvencije korisne?

- ☛ Ukoliko država želi da podstakne određene usluge u opštinama, subvencije mogu dati značajan podstrek.
- ☛ Država može da ponudi subvencije kada opština pruža neke usluge i učestvuje u njihovom finansiranju (npr. otvaranje ustanova za brigu o deci).
- ☛ Ovi doprinosi nisu безусловni, već se prenose samo kada opština pruža određene (konkretne) usluge.

СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА УРБАНИЗАМ,
И ИМОВИНСКО - ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ
ИЗДАВАЊЕ ОДОБРЕЊА ЗА ИЗГРАДЊУ

Pitanja o odgovornosti



Pitanje

Da li državna uprava ostavlja opštinama manevarski prostor?

Rešenja



- ☛ Opštinama je potreban manevarski prostor da bi delotvorno obavljale svoje poslove.
- ☛ Opštine moraju biti u mogućnosti da organizuju rad, u okviru koji postavlja državna uprava, na takav način da ispunjavaju lokalne potrebe.
- ☛ One takođe moraju biti u mogućnosti da odluče da li će određeni posao obavljati same, zajedno sa trećom stranom ili će u potpunosti kupiti usluge od treće strane.

Primer:

U Srbiji država predviđa veliki deo organizacionih pitanja umesto da ostavi opštinama slobodu u radu. Na primer:

- ☛ U pogledu unutrašnje organizacije opštine (izbor predsednika, opis poslova načelnika uprave, zarade zaposlenih, maksimalni broj zaposlenih itd.).
- ☛ Koje će se usluge obavljati kroz javna komunalna preduzeća i kako će se ta preduzeća organizovati umesto da se opštinama prepusti odluka da li će obavljati posao preko svog preduzeća u nekoj pravnoj formi ili će kupiti te usluge (npr. od druge opštine ili na tržištu).
- ☛ Srbija nije ratifikovala član 6. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u kojem se navodi da lokalne samouprave mogu, ne dovodeći u pitanje opšte zakonske odredbe, da utvrde sopstvene interne administrativne strukture, prilagode ih lokalnim potrebama i tako obezbede delotvorno upravljanje.



Pitanje

Kada državna uprava treba da postavlja zahteve?

Rešenja



Sledeći nepotpuni spisak primera ilustriraće oblasti u kojima su zahtevi državne uprave korisni:

- ☛ Politička struktura opština: državna uprava mora da garantuje da će sve opštine poštovati podelu nadležnosti i da se na izborima i referendumima izražavaju stvarne namere glasača.
- ☛ U interesu doslednog poretka i radi očuvanja određenih principa (npr. zaštite manjina), država može da postavlja određene parametre za političke strukture i izborne procedure.
- ☛ Transparentnost: državna uprava mora zahtevati da svaka odluka nekog opštinskog organa bude propisno dokumentovana i stavljena na raspolaganje nadzornom organu opštine. Takođe treba propisati koje se odluke moraju javno objaviti.
- ☛ Zakon o javnim nabavkama: državna uprava mora da definiše pravila javnih nabavki.
- ☛ Obaveza opoziva: državna uprava mora da obezbedi pravila u slučaju sukoba interesa za osobe zaposlene u opštini ili za osobe koje pružaju usluge opštini.
- ☛ Računovodstvo: državna uprava mora da obezbedi prilično stroga i detaljna pravila za opštinsko računovodstvo; time će omogućiti usklađene finansijske izveštaje u svim opštinama i obezbediti potpunu transparentnost.



Pitanje

Da li državna uprava treba da učestvuje u operativnim odlukama opštine?



Rešenja

- ☛ U suštini, država treba da ograniči svoju interakciju sa opštinama na regulisanje zahteva ili uslova.
- ☛ Ukoliko je učešće države u opštinskim poslovima neophodno (npr. davanje odobrenja), ono treba da bude ograničeno na procenu zakonitosti.
- ☛ Država ni u kom slučaju ne treba da interveniše kada je reč o tome da li je nešto izvodljivo ili korisno za opštinu. Demokratski organizovana opština ima sopstveni sistem odgovornosti koji obezbeđuju da sva tela obavljaju svoje poslove korektno i u skladu sa lokalnim potrebama. Ukoliko državna uprava može da daje doprinos opštinskim poslovima po svom nahođenju, odgovornosti će biti razblažene, a opštine će postati potpuno nemotivisane.

Primer:

- ☛ Odobrenja resornih ministarstava ograničavaju manevarski prostor lokalnim samoupravama u različitim oblastima (npr. izdavanje dozvola: pribavljanje odobrenja za protivpožarnu zaštitu bez poštovanja rokova, a u praksi se često procenjuje čitav glavni projekat, mada bi procena trebalo da se odnosi samo na protivpožarnu zaštitu; izbor direktora institucija u oblasti obrazovanja, kulture, zdravstvene zaštite, pa čak i u oblasti izvornih opštinskih nadležnosti poput sporta/rekreacije).
- ☛ Država ima pravo da, preko lokalnih samouprava, proverava ne samo zakonitost već i prikladnost mera lokalne samouprave (normativa, ali i odluka) u oblasti poverenih nadležnosti.



Pitanje

Da li je neophodno da državna uprava sprovodi nadzor?

- U krajnjoj liniji, državna uprava je takođe odgovorna za rad opštine. Bilo bi međutim pogrešno izvesti zaključak da državna uprava treba da ima jak uticaj na operativna pitanja da bi ispunila svoju odgovornost.
- Mora da postoji delotvoran nadzor državne uprave nad opštinama. Nadzor mora da bude ograničen na procenu zakonitosti postupaka opštine; bilo bi neprikladno kada bi se nadzor proširio na procenu njihove korisnosti.
- Priroda nadzora državne uprave mora da uzme u obzir činjenicu da opštine, pre svega, obezbeđuju zakonitost svog rada kroz sopstvena nadzorna tela (revizor, kontrola lokalne skupštine).
- Državna uprava mora da dobije najrelevantnije informacije i može da sprovodi povremeni nadzor na licu mesta.
- Nadzor računovodstva je od posebnog značaja. Dok je opština odgovorna za reviziju (u okviru koji predviđa državna uprava), državna uprava mora da zna sve značajne finansijske parametre kako bi se omogućilo otkrivanje problematičnih pitanja. Ona mora da bude stalno u mogućnosti da proceni da li je bilans opštinskog budžeta dobar ili u potpunosti izlazi iz predviđenih okvira. Srednjoročna prognoza je stoga od najvećeg značaja.

Primer:

U nekoliko oblasti država ne interveniše čak ni kada opštine ne obavljaju svoje poslove u skladu sa zakonskim zahtevima. Na primer:

- Iako je nadležnost prosvetne inspekcije preneti na opštine, najmanje 30 opština još uvek nije uspostavilo svoju inspekcijску službu, a država nije intervenisala da bi osigurala poštovanje zakona.

Rešenja



Pitanje

Da li državnoj upravi treba da bude dozvoljeno da kažnjava opštine koje ne poštuju pravila?

Rešenja



- 98% opština je usvojilo prostorne planove sa malim zakašnjenjem, a priprema obaveznih urbanističkih planova je u toku. Osnovni razlozi za neispunjavanje ovih zadataka su neadekvatni finansijski i ljudski kapaciteti lokalnih samouprava. Odgovarajuća intervencija državne uprave u ovom slučaju bila bi da pruži odgovarajuću podršku opštinama.

- Početna pretpostavka je uvek da opština može da ispravi uočeno odstupanje kroz svoje mehanizme za ostvarivanje odgovornosti.
- Državna uprava treba da interveniše samo ako opština neće ili ne može da ispravi situaciju.
- Državna uprava mora da pruži opštini priliku da se izjasni o određenom pitanju, a zatim da odluči o relevantnim i odgovarajućim sankcijama. U slučaju ozbiljnih grešaka, državna uprava može da preuzme operativnu odgovornost na određeno vreme i da pozove opštinska tela koja su napravila prekršaj na odgovornost.

Primer:

- Zakon ne predviđa mehanizme po kojima državna uprava može da kazni opštine koje ne poštuju pravila nakon što su dobile upozorenje. Srazmernost sankcija međutim nije osigurana (Srbija nije ratifikovala član 8. stav 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u kome stoji: „Upravni nadzor nad radom lokalnih organa vršiće se na način kojim će se obezbediti da intervencija kontrolnog organa bude u srazmeri sa značajem interesa koji se štiti.“).



Pitanje

Da li opština treba da bude u mogućnosti da se pravno suprotstavi državnoj upravi?

Rešenja



- ✎ Građani ne smeju da budu izloženi postupanju države bez mogućnosti da se odbrane; oni moraju imati mogućnost da se tome suprotstave u okviru pravno definisanog sistema odbrane i povraćaja.
- ✎ Isto važi i za opštine: po zakonu, državna uprava može da naruši praktično svaki aspekt opštinske organizacije i obavljanja poslova. Međutim, opštine ne smeju biti ostavljene na milost i nemilost operativnih odluka državne uprave; one moraju imati mogućnost da se brane pred nepristrasnim sudovima od nezakonitih odluka države.

Primer:

- ✎ Sudska zaštita je predviđena pravnim okvirom, ali u praksi osobe koje su suočene sa nezakonitim postupanjem opštine, odnosno opštine suočene sa nezakonitim ponašanjem države teško mogu da nađu delotvoran način pravne zaštite.



Perspektiva

Može se zaključiti da se poboljšanje vertikalne dimenzije ne može ostvariti jednom zauvek. To je trajan proces u okviru kojeg s vremena na vreme treba praviti korekcije, u zavisnosti od preovlađujućih političkih stavova.

I pored toga, važno je da se rasprava o vertikalnoj dimenziji usmeri na ostvarivanje navedenih principa supsidijarnosti, fiskalne jednakosti i odgovornosti.

Sledeće pouke su važne za ovu temu:

- ✎ Rasprava koja se odnosi na finansiranje sektorskih poslova mora uvek da se kombinuje sa celokupnim sistemom opštinskih finansija i ujednačavanja (ove teme su sijamske blizakinje!).
- ✎ Bolje je smanjiti zahteve državne uprave na minimum, ali ih primenjivati.
- ✎ Važno je da bude jasno ko može da predstavlja opštinske interese u odnosu na državnu upravu: to ne mogu biti niti jedna opština (ili grupa opština) niti donatori. Legitimni predstavnik opština je Stalna konferencija gradova i opština.
- ✎ Iskustva stečena na projektima koji se odnose na vertikalnu dimenziju može i treba da se prikupi i prenese Stalnoj konferenciji gradova i opština. Ova iskustva mogu biti značajna i korisna osnova za izvođenje zaključaka.
- ✎ Projekti koji se odnose na raspodelu zadataka i finansija uspešni su kada opštine i državna uprava zajedno, u partnerstvu razvijaju konceptualni pristup i modele. Štaviše, veoma je važna stalna razmena ideja između teoretičara i praktičara.
- ✎ I konačno, decentralizacija ima smisla samo ako opštine poseduju neophodne kapacitete. Stoga je neophodno da se politička tela i administracija na opštinskom nivou osposobe da obavljaju svoje poslove na pravilan i delotvoran način.

Izdavač: Program Ujedinjenih nacija za razvoj /
Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge – UNOPS

Za izdavača: Grem Tindal

Stručni saradnici: Prof. dr Snežana Đorđević,
Ana Nedeljković i Dragan Mladenović

Urednik: Aleksandra Radetić

Lektura: Vlado Đukanović

Prevod: Ljubica Gavanski

Dizajn i priprema: Nemanja Belja

Tiraž: 300

Štampa: Print-Promet doo, Kraljevo
ISBN 978-86-916399-5-2

Izradu ove publikacije pomogli su Evropska unija i
Vlada Švajcarske preko Programa evropskog partnerstva
sa opštinama EU PROGRES. Program EU PROGRES je
isključivo odgovoran za sadržaj publikacije i on ne predstavlja
neophodno stavove Evropske unije i Vlade Švajcarske.

Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge – UNOPS
Šumatovačka 59
11 000 Beograd
www.euprogres.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352.07(497.11)(035)

342.25(497.11)(035)

VERTIKALNA dimenzija dobrog upravljanja:
principi i pristupi u saradnji države i opština -
iskustva i pouke / [urednik Aleksandra Radetić ;
prevod Ljubica Gavanski]. - Beograd : Program
Ujedinjenih nacija za razvoj, Kancelarija
Ujedinjenih nacija za projektne usluge - UNOPS,
2014 (Kraljevo : Print-promet). - [44] str. : ilustr. ;
24 cm

Izv. str. nasl.: Good Governance Vertical
Dimension. - Tiraž 300.

ISBN 978-86-916399-5-2

a) Локална самоуправа - Србија -
Приручници b) Локалне заједнице -
Управљање - Србија - Приручници
COBISS.SR-ID 205932044



Program finansira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program

euprogres ▶▶

Program evropskog partnerstva sa opštinama