Стручни скуп ''Локална самоуправа за будућност - реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана''

- закључци и препоруке -

Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са Центром за примењене европске студије, уз подршку Фондације за отворено друштво, у марту и априлу ове године организује серију скупова на тему **„Држава по мери грађана - какву државу желимо у будућности?“**. Први скуп „Локална самоуправа за будућност - реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана“ одржан је 4. марта у Палати Србија. Циљ скупа је био да се са кључним заинтересованим странама утврде најважнији проблеми са којима се суочава систем локалне самоуправе у свом функционисању и пружању услуга грађанима, као и да се предложе решења и правци кретања за будућност. Скупу је присуствовало преко 40 представника стручне јавности, академске заједнице, цивилног друштва, приватног и државног сектора, који су, поред идентификовања кључних проблема у функционисању локалне самоуправе, предлагали и начине за њихово решавање.

Министарка државне управе и локалне самоуправе и потпредсеница Владе др Кори Удовички је отворила скуп констатујући да је реформа локалне самоуправе неопходна, а првенствено је нужна промена система тзв. „узајамног спутавања“, који тренутно постоји и на локалном нивоу и између локалног и државног нивоа, јасно разграничење надлежности, увођење механизама за утврђивање и позивање на одговорност и финансијска дисциплина.

Уводни део настављен је презентацијом **„Реформа локалне самоуправе у континенталним управним системима – тенденције и примери добре праксе”**, др Дејана Вучетића, доцента Правног факултета Универзитета у Нишу. Излагање је посвећено анализи европских искустава у реформи локалне самоуправе. Полазећи од афирмације начела супсидијарности, указано је да његово остварење често води сукобу **принципа демократичности и ефикасности**. Основни циљ реформе локалне самоуправе је проналажење оптималне равнотеже између ова два принципа. Локалну самоуправу у већини држава карактерише то што је стално у процесу реформисања и што се, насупрот ранијем моделу „новог јавног менаџмента”, реформе ослањају на „доктрину доброг управљања”. Истакнуто је да континентални управни системи последњих пар деценија различито конципираним процесима укрупњавања теже јачању потенцијала локалне самоуправе. Овај тренд је последица многобројних проблема уочених у уситњеним локалним самоуправама (Мађарска, Чешка, Грчка, Хрватска, Словенија). Основна претпоставка успешне реформе су **јасно дефинисани циљеви, обезбеђење институционалне и друштвене подршке** и **постепеност процеса** реализације реформи. Наглашено је да реформа локалне самоуправе не сме да буде једнократна шок реформа, већ добро промишљен логичан след фаза који мора да обезбеди подршку оних који реформу треба и да спроведу. Са становишта грађана, подршка реформи превасходно зависи од унапређења ефикасности локалних самоуправа. Претпоставка ефикасности је **економска самосталност локалних самоуправа** (праг од 40% изворних прихода) и оптимализација територијалне и демографске структуре локалних самоуправа. У наставку излагања истакнуто је да подела изворних послова на **факултативне и обавезне** омогућава већу флексибилност у функционисању самоуправа различитог обима. Нормирање надлежности путем принципа „генералне клаузуле“ је у већини европских земаља напуштен у корист сложенијег модела **укрштања надлежности централног и локалног нивоа власти**, као и укључивањем приватног сектора у остваривању одређених функција локалне самоуправе. Као пример добро уређене поделе надлежности истакнута је Данска у којој се подстичу партнерства локалних самоуправа, али се води строг надзор над њиховим финансијама, па држава има овлашћење да укине локалну самоуправу ако је њено задужење у последњих годину дана прешло одређени дозвољени износ. Др Вучетић је презентацију завршио цитирајући Наполеона III: „Са даљине се може владати, али се само изблиза може добро управљати.“

Другу презентацију је одржао проф. др Никола Зелић, консултант *Factis-*а, на тему финансирања локалних самоуправа, а под називом **„Финансијско стабилизовање и економски развој јединица локалне самоуправе.”** Представљена су три сегмента: стабилност финансирања текућих активности у систему јединица локалне самоуправе (ЈЛС), финансирање развоја субјеката у систему ЈЛС и улога ЈЛС у реализацији локалног економског развоја. Др Зелић је предложио да се уместо општег ненаменског трансфера уведе секторско финансирање, односно **секторски трансфери** у складу са потребама установа образовања, социјалне заштите, здравства, културе и безбедности (у те сврхе ЈЛС тренутно троше 32% својих средстава, што је око 1,8 БДП-а Републике Србије). Такође, др Зелић је предложио и **принцип солидарног уједначавања**, односно смањење уступљених прихода ЈЛС које имају натпросечне приходе по становнику, у корист ЈЛС са приходима који су испод просека. Прилику за развој ЈЛС види у **јавно-приватним партнерствима и концесијама**, јер би се укључивањем приватног капитала у јавна комунална предузећа повећала економичност и продуктивност, због жеље приватног субјекта да увећа профит. Он је, такође, истакао да би модел докапитализације могао успешније да се спроводи када би Закон о ЈПП био једноставнији за примену. „Јавно-приватна партнерства су готово онемогућена због компликованог закона који би требало поједноставити“.

Након уводних презентација, уследила је дискусија учесника о различитим темама из тематског оквира за дискусију. У наставку следе ***кључне реченице*** по темама дискусије, а потом ***препоруке*** које су сачињене на основу онога што се могло чути како у дискусионом, тако и у презентационом делу.

*Речено је:*

* *О управљању и финансирању:*

 *- Јединице ЛС морају да почну да размишљају о управљању, а не само о расподели.*

 *- Морамо проверити капацитет јединица ЛС да спроводе одређене надлежности пре него што им се оне делегирају.*

*- У последња два месеца је усвојено 17 закона - да ли проверавамо да ли најслабија општина може да их примени?*

* *О децентрализацији:*

*- Децентрализација је дух времена, а не идеологија која се може мењати. - Грађани хоће децентрализацију, а власт централизацију*

*- Измена правног оквира je неопходна, јер данашњи систем није био одговор у функцији ефикасног и функционалног процеса децентрализације власти.*

*- Предлог: концепт „децентрализација у више брзина“, у зависности од капацитета јединица ЛС*

* *О променама:*
* *Свуда се у Европи стално дешавају промене, a код нас се није радило ништа крупније већ четврт века*
* *Не треба се плашити различитости, треба пронаћи прави механизам да се остваре те различитости.*
* *Локална средина је „колевка цивилизације“; развијене земље гаје локалну средину и унапређују је.*
* *Питање је у ком типу државе или система желимо да живимо- скандинавски модел где држава има значајну редистрибутивну улогу и улогу у пружању јавних услуга или више по угледу на САД (тржишну, конзервативно-либералну државу…). Из тога произилази улога локалне самоуправе*
* *Пример „Нове Данске“ би био добра парадигма – ''Грађани срећни са својом локалном самоуправом''. Парадигма се мора градити и морамо имати слику какву ЛС желимо 2030. године.*
* *Промене морају ићи у фазама и увести добру контролу, надзор и финансијску дисциплину. Мора да постоји широк консензус и план.*
* *О одговорности:*

*- Одговорност није јасна, да ли због изборног система или нечег другог, али се дешава да се одговорност пребацује на централну власт, партију, а не чак ни на појединца из партије већ на вођу*

*- На локалу се председници општина стално правдају како нешто не могу да ураде јер им Београд не да или спутава, а то доприноси незадовољству.*

*- Локалне власти не поштују закон или се опортуно понашају. Пример из пројекта у вези са порезом на имовину је показао да општине не прикупљају порезе од свих. Ко плаћа - плаћа, а ко не - ништа. Боље пролази онај који не плаћа, него онај који плаћа. Јединице ЛС знају да ће добити од државе или из других фондова новац који нису сакупиле и којег самим тим нема у буџету. У оквиру пројекта нуђено је милион швајцарских франака девет општина ако побољшају прикупљање пореза на имовину. Резултат је био да се прикупљање пореза побољшало за 230%. Треба увести правило да општина која не прикупи порез буде дупло кажњена – и да не добије новац и да не добије надокнаду. Треба направити такав систем да рационално понашање тих појединаца буде у складу са националним интересом.*

*- Види се само један човек - председник општине, и можда још једна особа, остали као да нису потребни, као неактивни „савет родитеља“ који се само појављује, али ништа више од тога. Разлог тога не лежи у недостатку прописа, јер они постоје, али из неког разлога се та подела послова не дешава на адекватан начин.*

* *О грађанској партиципацији:*

*- Изборни систем је битно променити. Грађанска партиципација је најважнија, а само се на локалном нивоу може суштински учествовати. У Србији сада не бирамо у правом смислу своје политичке елите.*

*- „Никог не занима више од мене развој моје општине“, па је потребно да могу да будем максимално укључен као грађанин и политичар.*

*- Постоји незадовољство грађана, али највише оних који ретко долазе у контакт са државом. Вероватно је неинформисаност у питању, па би већа промоција услуга на локалу побољшала перцепцију и задовољство локалним самоуправама.*

На основу дискусија учесника и уводних презентација, изведене су следеће

*П Р Е П О Р У КЕ*

***Прва група тема*** - елементи која се тичу структурних промена система локалне самоуправе:

1. **Нова парадигма и циљеви развоја**

Постојећи систем локалне самоуправе није одговорио на потребе грађана и друштва у целини, стога је у будућности потребнa дугорочна, континуирана, системска реформа локалне самоуправе, праћена изменама правног оквира. Идеалан је почетни тренутак за успостављање нових кључних праваца развоја система локалне самоуправе око којих ће се постићи консензус кључних заинтересованих страна, како би биле искоришћене за предстојеће промене Устава.

Зато је потребно да развијемо **дугорочни план развоја ЛС**, који подразумева **реконструкцију система управљања** и **територијалну реорганизацију послова.** Промена и унапређење система локалне самоуправе је **процес**, који да би био успешан, траје годинама и треба да буде **континуиран.** Успешан модел на који би Србија могла да се угледа је ***дански модел*** реформе система ЛС, који потврђује да је за земљу са сличним бројем становника потребно 10 до 15 година континуираног рада на реформама да би се дошло до резултата.

С обзиром да је **децентрализација** дух времена у коме живимо, а не идеологија, као и да су најразвијенија друштва управо она са високо децентрализованом државом, **Србија треба да тежи децентрализацији као једном од начина за будућу демократизацију друштва.** О децентрализацији се не сме одлучивати централистички. Како је децентрализација једна од фундаменталних области реформе система ЛС, то је потребно идентификовати кључне заинтересоаване стране које ће се бавити конкретизацијом концепта децентрализације, тј. дати препоруке за реалистичан и спроводив процес децентрализације. Ово је прилика да се подстакне поновно активирање и оснаживање рада националог саветодавног тела за децентрализацију.

1. **Управљање**

Потребно је суштински променити концепт управљања, како унутар система ЛС, тако и на нивоу целе државе (централни vs. локални ниво власти). **Јединице ЛС морају да почну да размишљају о *управљању, а не само о расподели средстава****.* Као **три најважније потребе** у том погледу, издвојиле су се:

1. **промена изборног система,**
2. **успостављање вишестепене ЛС и**
3. **политипија надлежности (обавезна и факултативна надлежност).**

**i. Промена изборног система** je истакнута као први и веома важан корак ка уређивању „власти'' у ЛС. Промене би могле да иду у правцу директног гласања за представника грађана (а не за партијске листе), непосредног бирања градоначелника, увођења различитог трајања мандата локалних одборника у односу на национални парламент, делегирања одговорности и надлежности у зависности од типа одлуке, и сл. Кључне ствари које променом изборног система треба успоставити или појачати су:

* територијална репрезентативност (тренутно 96 ЛС нема свог представника у Парламенту)
* одговорност локалних представника (тренутно се често одричу одговорности, пребацујући је на више, републичке, инстанце)
* еманципација локалних самоуправа од политичких утицаја са националног нивоа
* суштинска грађанска партиципација код доношења кључних политика или одлука за живот у локалној заједници
* системска и двосмерна комуникација између грађана и изабраних локалних представника

**ii. Вишестепена локална самоуправа** је такође истакнута као суштинска потреба од стране већине учесника. Србија од 1991. године има једностепени модел ЛС (до тада је имала бар два степена) и једна је од ретких земаља са таквим моделом. На скупу се није дошло до консензуса какав вишестепени модел би се могао увести, али је већина поменутих опција подразумевала *двостепени* модел ЛС, где би тај други ниво власти могли бити градови или неке веће територијалне јединице чија би надлежност била у функцији регионалног развоја. Најбоље опције би захтевале промену Устава, али анализе су показале и да би опције које не излазе из оквира тренутног Устава такође биле одрживе у економском смислу и довеле до унапређења стања.

**iii. Политипија надлежности – обавезне и факултативне надлежности**, у зависности од капацитета локалних самоуправа. У Србији тренутно постоји монотипски систем ЛС, где су надлежности и организација свих јединица ЛС практично исте, без обзира на величину и развијеност јединице. На скупу се дошло да закључка да би било добро увести тзв. **„децентрализацију у више брзина''**, што би значило одређени ниво *обавезних* надлежности за *све* општине, док би, у зависности од капацитета, *неке* општине преузимале и одређене *факултативне* надлежности које су способне да обављају (или пак *условне* надлежности, што подразумева да општине морају доказати да испуњавају одређене услове да би преузеле неку надлежност). То значи да свака општина има неки минимум надлежности које мора да буде у стању да спроводи, али да неће бити спутавана да пружи још услуга ако се покаже да има капацитета за то. За ово је потребно да се спроведе **утврђивање листе факултативних и обавезних надлежности, и критеријуми које општине морају да испуњавају за њихово спровођење**. С тим у вези, потребно је прво анализирати капацитете, број становништва, миграторне тенденције, економске, географске и друге особености различитих јединица ЛС. Такође, могла би се направити формално-правна разлика између малих, средњих и великих ЛС, урбаних и руралних, планинских и равничарских, јер би то допринело ефикаснијем и ефективнијем успостављању политипије надлежности.

1. **Финансирање**

Успостављање **финансијске дисциплине** локалних самоуправа је од суштинске важности, јер је то мета-питање без кога не може да се спроведе здрава реформа целе јавне управе, не само локалне. Потребно је успоставити механизме надзора и контроле, како би се финансије на локалном нивоу држале у оквиру предвиђених оквира.

Што се тиче **износа средстава из републичког буџета** која се издвајају за локалну самоуправу, Србија је једна од земаља која најмање издваја за те сврхе, а постоји и значајна диспропорција у расподели средстава – трансфери општинама нису усклађени са бројем становника и економском развијеношћу, што аутоматски ставља општине у неравноправан положај. Потребно је размотрити увођење секторских трансфера и принципа солидарног уједначавања.

Тема финансирања је друга фундаментална тематска област реформе ЛС за коју је потребно идентификовати кључне заинтересоаване стране које ће се бавити конкретизацијом модела финансирања и анализе одрживости решења предложених у новом закону о финансирању локалних самоуправа. Циљ ових консултација био би да се дође до препорука за одржив нови концепт финансирања локалне самоуправе који је директно везан са пренетим надлежностима.

Најважније препоруке за ***другу групу тема*** коју чине елементи система који су у функцији обезбеђивања квалитетних јавних услуга су:

* Увести **стандарде квалитета** за услуге које се пружају на локалном нивоу
* Подићи **квалитет** услуга које се пружају на локалном нивоу поједностављењем процедура; већом **информисаношћу грађана** (не о функционисању система и расподели надлежности, већ о томе како најбрже и најлакше доћи до услуга које су им потребне);
* Одредити **цене** услуга на основу утврђених стандарда квалитета;
* Успоставити **систем мотивације и казни** ради бољег рада и смањења опортуног понашања локалних власти (добар пример мотивације је да се стопа прикупљеног пореза драстично повећала у општинама у којима је нуђена награда за прикупљене порезе, а казна би могла бити да средства са државног нивоа изостану уколико локална самоуправа не прикупља довољно изворних средстава)

***Закључак:***

Прави је тренутак да се покрене реформа локалне самоуправе у служби пружања јавних услуга по мери грађана. Та реформа не сме да буде једнократна шок реформа, већ добро промишљен логичан след фаза који мора да обезбеди подршку оних који реформу треба и да спроведу.

Реформа би требало да омогући јасно разграничење надлежности, увођење механизама за утврђивање и позивање на одговорност и финансијску дисциплину.

Посебне стручне скупове треба посветити тематским областима децентрализације, финансирања и концепта реформе локалне самоуправе у више брзина.

-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Коментари учесника пристигли након одржаног скупа:**

* Национална коалиција за децентрализацију, Ниш:

*1. Нова парадигма и циљеви развоја.*

Потребно је јасније дефинисати кључне партнере МДУЛС-а у изради документа, као и дати смернице за орочавање завршетка самог процеса. Дефинисати детаљније само активирање националног саветодавног тела за децентрализацију и одредити партнере у процесу, као што су експерти из цивилног друштва, академске заједнице и слично. Уз орочавање рада на креирању нове парадигме потребно је поставити јасне циљеве: креирање одрживог процеса децентрализације Србије у оквиру вишестепеног система управљања које обухвата делегирање надлежности и овлашћења уз финансијску самосталност до 2020.

*2. Управљање.*

- Промена изборног система. Неопходно је унети у документ конкретне акције, као што је формирање радних тела које ће бити задужено за креирање нацрта новог Закона или допуна постојећег. Као што је нпр била Акциона група Парламента Србије. Такође треба бити конкретан са мандатом, нпр да до краја године у сарадњи са невладиним сектором и академском заједницом предложи нацрт новог изборног система, који би подразумевао реформу како на републичком, тако и на локалном нивоу.

- Политипија надлежности – обавезне и факултативне надлежности. Дефинисати конкретније разлику између надлежности јединица ЛСУ као и начин одређивања, класификације, финансирања, итд. Обавезне надлежности би подразумевале и обавезни ниво трансфера потребних за функционисање локалне самоуправе. Локалне самоуправе би конкурисале за преузимање додатних (факултативних) надлежности од стране републике, уз преузимање финансијских средстава неопходних за успешно обављање тих надлежности. Добијање додатних надлежности би требало бити условљено доказивањем капацитета локалне самоуправе и орочено на минимум 5 година.

*3. Финансирање.*

Закључци и препоруке би морали да укажу и на неповољне трендове који се односе на трансфере јединицама ЛСУ. Учешће буџета локалних самоуправа у буџету републике Србије константно опада. Са 14% у 2014 на 12,5% у 2015. Анализа нацрта новог Закона о финансирању локалних самоуправа указује да ће се тенденција умањења само наставити. Европски просек указује да је оптимални ниво учешћа локалних буџета у укупном буџету државе између 30 и 50%. Други проблем представља нетранспарентност постојећих трансфера као недоследност и неравноправност у одређивању ткз. ванредних трансфера. Препоруке би требале да предложе и формирање комисије која би била састављена од представника ЛСУ, МДУЛС и ОЦД, и која би била задужена за одобравање ванредних трансфера. Та комисија би требала да буде и контролни механизам који би развио метод евалуације за праћење стандарда квалитета факултативних надлежности које пружају ЛСУ, те да јасно дефинише цену услуга у оквиру различитих факултативних надлежности.