



**Министарство државне управе
и локалне самоуправе**

Стручни скуп

**„Локална самоуправа за будућност – реформе у
служби пружања јавних услуга по мери грађана“**

04. март 2016. године

- концепт за дискусију и програм -



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

УВОД

Реформа јавне управе представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи, с обзиром на то да она пружа оквир за спровођење јавних политика једне државе. У процесу реформе јавне управе, која се у Србији спроводи још од 2004. године, обезбеђен је неопходан правни оквир за деловање система државне управе и локалне самоуправе. Усвојени су бројни прописи који одређују правац даљих промена, као и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе¹.

Реформа јавне управе, заједно са економским управљањем и владавином права, постављена је 2014. године од стране ЕУ као један од основних стубова Стратегије проширења Европске уније. Реформа јавне управе и европске интеграције су два међусобно повезана и условљена процеса који за циљ имају обезбеђење поштовања принципа „добре управе“² као што су: поузданост, предвидивост, одговорност и транспарентност, техничка и управна способност, организациони капацитет, финансијска одрживост и учешће грађана. Према саопштењу Европске комисије, *„јавна управа је и даље слаба у већини држава у процесу проширења, са ограниченим административним капацитетима, високим нивоима политизирања и недостатком транспарентности“, и „државе треба да уложе веће напоре како би побољшале своје јавне управе на свим нивоима на основу националних стратегија“.*

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015 - 2017. године, у Србији је направљен свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу целокупног система јавне управе. Уложен је значајан напор за стварање сазнања и услова неопходних да се процесу реформе приђе систематично и стратешки, како би се пажљивим планирањем потребних кадрова и сврсисходном реорганизацијом довело до унапређења квалитета и перформанси јавне управе.

Модернизација јавне управе је неопходна да би држава постала истински сервис грађана. На тај начин, држава постаје способна за адекватну подршку повећању продуктивности приватног сектора као главној покретачкој снази привредног развоја, али и како би дорасла високим захтевима будућег функционисања унутар Европске уније. Реч је о промени начина на који се пружају јавне услуге, као и о стварању потребног простора за нове послове, уз свођење јавне потрошње у одрживе оквире. Неопходне су промене структуре запослености, прилагођавање постојећих профила новим потребама, као и оптимизација мрежа постојећих организационих структура. Цео овај процес треба бити пропраћен унапређењем квалитета резултата рада запослених и стандарда квалитета јавних услуга, јер је коначни циљ квалитетнија и модернија јавна управа.

¹ Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ), Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015 - 2017 године Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији и др.

² “European Principles for Public Administration”, SIGMA Papers, br.27. OECD Publishing

СТРУЧНИ СКУПОВИ – контекст

Да би остварила побољшање квалитета јавних услуга уз оптимално коришћење ресурса и подстакла конкурентност привреде, Влада треба да утврди, а потом усмерава и координира, опште реформске визије и приоритетне циљеве, за које мора да има подршку својих грађана. Стога је од посебног значаја успостављање, одржавање и унапређивање континуираног консултативног процеса са представницима различитих делова друштва и на различитим нивоима власти, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или процењених будућих потреба грађана и привреде.

Успостављањем дијалога са заинтересованим странама - грађанима, организацијама цивилног друштва и привредним субјектима, односно обликовањем јавних политика у интересу грађана и побољшањем квалитета пружених услуга, Србија жели да створи уређен систем у складу са принципима добре управе.

С тим у вези, Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Центром за примењене европске студије, а уз подршку Фондације за отворено друштво, покрене пројекат **тематских стручних скупова на тему "Држава по мери грађана"**. Мотив за организовање ових стручних скупова лежи у потреби идентификовања приоритетних области за реформе, у кључним секторима јавне управе: државна управа, локална самоуправа, здравство, образовање и правосуђе. На овај начин Министарство жели да покрене један нови вид стручних дискусија, са идејом да се окупе кључне и информисане заинтересоване стране које ће у једном отвореном дијалогу доћи до креирања нове визије и стратешких, остваривих циљева у различитим областима јавне управе и идентификовање могућих опција за њихово оставривање. Како живот не може да чека, потребно је да заједнички дођемо и до краткорочних мера које могу да допринесу унапређењу квалитета живота људи.

СТРУЧНИ СКУП „ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ЗА БУДУЋНОСТ”- контекст и тематски оквир за дискусију

Локална самоуправа, као први ниво власти са којим се грађани сусрећу обављајући своје свакодневне активности, заузима управо једно од централних места у процесу реформе јавне управе. Свеобухватне и одрживе реформе јавне управе нема без реформе система локалне самоуправе, јер циљ реформе - пружање јавних услуга по мери грађана и подстицање конкурентности и раста - није могуће остварити без изградње **новог система локалне самоуправе**.

У Извештају Европске комисије за 2015. годину³ се, упркос оствареном напретку, наводи следеће: “...правни оквир који се односи на локалну самоуправу и даље треба да се унапреди и спроводи... административни и управни капацитети на локалном нивоу су и даље слаби, а значајна разлика међу општинама и даље постоји; надлежности се и даље остварују на локалном нивоу без одговарајуће анализе неопходних капацитета и

³ Република Србија 2015 Извештај о напретку, Радни документ Комисије, Брисел 10.11.2015.године

средстава; пренос средстава која су ресорна министарства одвојила се мора спровести у складу са законом о општинским финансијама; потребно је веће консултовање локалних власти у вези са новим законодавством које има утицај на локалном нивоу.“

Улога локалне самоуправе је нарочито важна у контексту пружања јавних услуга, с обзиром на то да се највећи број јавних услуга грађанима пружа на локалном нивоу, те грађани управо у контакту са локалном самоуправом стварају перцепцију о целој „држави“. Истраживања задовољства грађана која је спровео ЦеСИД⁴ показују да су грађани веома незадовољни квалитетом живота у општини у којој живе, немају довољно информација о раду своје локалне самоуправе, мало тога је учињено на развоју локалног предузетништва, а највећи проблем са којим се суочавају је незапосленост. Непосредно учешће грађана кроз доношење одлука и контролу рада локалне власти је углавном веома ниско заступљено. Грађани, наравно с правом, очекују да њихове потребе буду препознате и адекватније третиране. Приоритети из угла грађана су: развој инфраструктуре (пре свега путне, како би се привлачиле инвестиције) и улагање у унапређење квалитета здравствене заштите.

Разлози оваквог стања леже у томе што су системи локалне самоуправе прављени пре више од 50 година и у међувремену се нису адекватно и довољно прилагођавали потребама и захтевима окружења. Стога они често не одговарају свету у којем живимо, нити су у складу са друштвом које покушавамо да саградимо. У најбољем случају, они не доприносе нашем расту и развоју, а у најгорем, они га уназађују и узрок су озбиљних фрустрација грађана. У претходним годинама, ови системи су одржавани у складу са могућностима, приоритетима и људским и материјалним ресурсима који су креирани према визији претходне генерације; ми као друштво морамо да их поправимо. Поправка се неће десити писањем још једне стратегије која неће бити спроведена. Зато морамо да разумемо где смо и на шта треба да се фокусирамо. Управо ово је суштина стручног скупа са заинтересованим странама који ће се одржати 04. марта 2016. године, на тему „Локална самоуправа за будућност – реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана“.

Циљ:

Циљ стручног скупа је да учесници, у отвореном дијалогу, из угла интереса и потребе различитих заинтересованих страна, покушају да дају одговоре на следећа питања:

- Како је тренутно стање локалне самоуправе у Србији (ресурси, систем, резултати)?
- Какав систем желимо да изградимо у будућности?
- Које су кључне структурне ствари које треба да решимо (нпр. финансирање, структура одговорности, изборни систем...)?

⁴ Финални извештај за истраживање јавног мњења и Извештај задовољства грађана које су реализовали CeSID i UNOPS PROGRES, у периоду између 10. и 30. септембра 2013. године на територији целог региона који покрива UNOPS-ов програм помоћи општинама. Истраживање је спроведено на репрезентативном узорку од 8.378 грађана из 34 општине са југа и југозапада Србије.

- Уколико не мењамо структурне ствари, да ли постоји нешто што можемо да урадимо, а што може у кратком року да допринесе побољшању квалитета живота људи?

На самом скупу се могу идентификовати тематске области за које је потребно да се продубе и прошире консултативни процеси, кроз организацију додатних стручних скупова или радионица.

Очекивани резултат:

Закључци и препоруке са скупа ће бити основ за дефинисање стратешких смерница за реформу локалне самоуправе. Такође, резултати дискусије ће бити дати на увид јавности, која ће бити у могућности да јавно даје своје сугестије и предлоге за унапређење закључака и препорука. Финални закључци и препоруке ће бити обједињени са закључцима и препорукама других стручних скупова, на основу чега ће бити написан документ „Стратешки правци развоја модерне државе: Србија по мери својих грађана“.

Тематске области:

У припреми тематских области за дискусију на стручном скупу, у складу са оквирним системским смерницама које је припремио консултант Светске банке, учествовало је девет представника различитих заинтересованих страна. Дискусију смо поделили у две групе тема.

Прва група тема се односи на структурне промене система локалне самоуправе, које подразумевају три кључна елемента:

1. Нова парадигма и циљеви развоја

Идеологија се променила од времена бивше Југославије. Упркос томе што је систем био контролисан од стране партије и тиме у основи централизован, у СФРЈ је локална самоуправа (па и нижи облици организовања као месне заједнице) била уистину основни ниво јавне власти, са веома широким овлашћењима и надлежностима, укључујући и данас скоро ексклузивне националне надлежности као што су највећи део инспекцијског система, или пак одабир руководства у локалним судовима и полицијским органима.

Од краја осамдесетих и посебно током деведесетих година, присутна је снажна централизација јавних овлашћења, одузимање надлежности локалним властима и креирање нових структура за управљање системом (увећање капацитета органа државне управе, оснивање дирекција, јавних агенција, јавних предузећа и др). То за последицу има слабљење локалне самоуправе и значајно умањење капацитета у локалним органима. Почетком новог века, а посебно од усвајања новог Устава Србије, присутан је тренд обнављања значаја локалне самоуправе, враћања надлежности истој и изградње капацитета за управљање бројним питањима у локалним заједницама. У политичкој и експертској јавности све више се препознаје потреба за изградом дугорочног програма реформе локалне самоуправе и његове реконструкције, укључујући и стварање другачије територијалне организације јавних послова. Постојећа идеологија (промена улоге локалне власти о улози локалних власти) није адекватно представљена у усвојеним стратешким и правним документима. И даље доминира државоцентрични приступ. Представници заинтересованих страна који су учествовали у тематској припреми стручне дискусије, констатовали су да је неопходна промена парадигме и суштински

другачије улоге локалне самоуправе у развоју друштва. Из тог разлога, потребно је продискутовати предлоге за успостављање:

- државног система који ће омогућити да највећи број надлежности, капацитета и ресурса буде на нивоу власти који је најближи грађанима, осим када њихова природа и садржина не указују да је боље, односно ефикасније и економичније, да буду обављани на вишем нивоу власти
- двостепене локалне самоуправе као темеље јавне управе и основног сервиса грађана и привреде
- ефикасног система локалне самоуправе који креира и спроводи јавне политике на територији локалне самоуправе, одрживо управља природним и створеним ресурсима, и континуирано унапређује квалитет јавних услуга које пружа.

2. Управљачка структура

Бројни су фактори од којих зависи овај елемент система локалне самоуправе, а то су:

- **територијална организација** - неизмењена већ више од пола века (од 1967. године), тј. није се прилагођавала ни демографским кретањима, ни променама структуре становништва.

- **начин организације власти по нивоима власти** – тренутно имамо једноступен и монотипски **систем** локалне самоуправе. Једноступеност указује на то да је општина једини ниво организовања власти. Окрузи који постоје су успостављени као облик деконцентрације власти, са пренетим одређеним пословима републичке власти. Монотипски систем значи да су све локалне самоуправе третиране исто, без обзира на своје специфичности, и имају исти модел организовања, без обзира на своје потребе и специфичности (величина, развијеност, традиција, урбана или рурална средина).

- **формирање, функције и надлежности локалних органа власти** – кључну улогу овде игра изборни систем. Резултати анализе структуре локалних органа власти показују следеће: изборни систем је неадекватан, бројчани састав скупштине је преобиман и неусклађен са бројем становника (6.500 одборника у 145 јединица локалне самоуправе), присутна је тенденција професионализације одборничке функције, непосредно учешће грађана је слабо развијено, управни капацитети јединица локалних самоуправа су ниски. Расподелу надлежности по нивоима власти не прати процена ефикасности и капацитета за извршавање функција и послова. Суштинска децентрализација је кључно питање за суштинску промену система.

Представници заинтересованих страна који су учествовали у тематској припреми стручне дискусије су констатовали да постојећа управна структура не одговара потребама модернизације локалне самоуправе и унапређења услуга грађанима и привреди односно интензивирања економског развоја. Као кључне области за унапређење, предложили су следеће:

- пуна самоуправа локалних заједница у одлучивању о најважнијим чиниоцима локалног развоја;
- двостепени и вишестепени систем локалне самоуправе са већим изворним и повереним делокругом послова, уз постојање факултативног и условљеног делокруга;
- децентрализација јавних послова унутар система локалне самоуправе кроз јачање градских општина и месних заједница;
- изборни систем који унапређује непосредну одговорност органа према грађанима локалне заједнице и обезбеђује већу територијалну репрезентативност представничког органа локалне власти;

- унапређење грађанске партиципације и одговорности грађана за развој сопствене локалне заједнице;
- ефикасна и одржива структура локалних органа (равномерно распоређен број одборника по глави становника, укидање дуалитета извршних органа, даља реформа и оптимизација локалне управе);
- пуна одговорност локалне (и регионалне) самоуправе за управљање, финансирање и резултате.

3. Финансирање

Финансирање локалних самоуправа је велики изазов за одрживо функционисање, посебно у условима фискалне консолидације која је присутна још од 2013. године. Притисак на смањење расхода за запослене у функцији смањења трошкова републичког буџета и буџета локалних самоуправа, као и промишљање о одрживом начину и изворима финансирања локалних самоуправа, биће представљени у уводном делу стручног скупа као једна од кључних тема за одрживост и развој система локалне самоуправе.

Представници заинтересованих страна који су учествовали у тематској припреми стручне дискусије су као кључне области за унапређење предложили следеће:

- успостављање система мерења трошкова јавних услуга и подела свих кључних јавних прихода у складу са надлежностима сваког нивоа јавне управе;
- фискална децентрализација и проширење изворних прихода локалне самоуправе, транспарентан и праведан систем финансијских трансфера локалним властима;
- ефикасна екстерна и интерна финансијска контрола, планирање и програмирање употребе јавних средстава на кратак, средњи и дуги рок;
- значајно унапређење финансијске дисциплине
- унапређење партиципације јавности и заинтересованих актера у буџетском процесу
- модернизација и оптимизација система јавних служби, комуналне привреде, као и ефикасан и одржив систем финансирања њихових социјалних и економских функција.

Друга група тема се односи на елементе система локалних самоуправа у функцији обезбеђења квалитетних услуга, а то су: **Грађани и привреда** (корисници услуга, односно они којима систем служи), **Запослени и систем управљања знањем и људским ресурсима** у функцији пружања квалитетних јавних услуга, **Капитал** под којим подразумевамо – људски капитал, економски капитал, капитал животне средине, друштвено културни капитал и институционални капитал, **Приступ** - организација, процеси, процедуре, стандарди добре управе и квалитетних јавних и комуналних услуга, као и предузетничко, флексибилно, модерно, одговорно и учинковито управљање.

Укратко, позивамо вас да покушамо заједнички да одговоримо на следећа питања:

Како изгледа локална самоуправа за 21. век? Какве су њене надлежности и одговорности у светлу пружања услуга за грађане? Како доћи до ефективне и ефикасне поделе надлежности и одговорности између републичког и локалног нивоа? Каквим ресурсима располажу ЈЛС и како их можемо искористити на најбољи могући начин? Како уредити систем финансирања ЈЛС? Које су могућности за успешну реформу локалних самоуправа са аспекта пружаоца јавних услуга? Како подстаћи њихов раст и развој? Каква је улога цивилног друштва и приватног сектора у том процесу? Да ли и које послове они могу преузети и спроводити у будућности?

АГЕНДА

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

04. март 2016. године, Палата Србија (сала 129)

Модератори:

- *Жељко Ожеговић, државни секретар у Министарству државне управе и локалне самоуправе*
- *Иван Бошњак, државни секретар у Министарству државне управе и локалне самоуправе*

10:45 – 11:00

Долазак и регистрација учесника

11:00 – 12:15

Увод

Др Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локалне самоуправе

Презентација „Реформа локалне самоуправе у континенталним управним системима - тенденције и примери добре праксе“

Др Дејан Вучетић, доцент на Правном факултету Универзитета у Нишу

Презентација „Финансијско стабилизовање и економски развој јединица локалне самоуправе“

Др Никола Зелић, консултант FACTIS-а

12:15 – 12:30

Пауза за кафу

12:30 – 14:30

Дискусија

14:30 – 14:45

Сумирање и представљање закључака

14:45

Коктел

Prostorni planovi jedinica lokalnih samouprava

