

Danijel Dašić

Decentralizacija na srpski način, ili zašto kažeš Srbija a misliš na Beograd?

Kako je nestala decentralizacija?

U neka davna vremena bivše SFRJ, živela je decentralizovana Srbija, u kojoj je postojalo više nivoa vlasti, kao što su pokrajine, okruzi, opštine i mesne zajednice. Princip supsidijarnosti, ili približavanje vlasti građanima je bio ispoštovan do te mere da su čak i zapadne diplomate zvale bivšu SFRJ „najdecentralizovanijom diktaturom“. I to je trajalo sve do 1996. i čuvenog zakona kojim je Slobodan Milošević centralizovao ingerencije i imovinu jedinica lokalne samouprave, u pokušaju da umanjí efekte poraza na lokalnim izborima, nakon što je opozicija osvojila vlast u 17 najvećih gradova. Bez obzira što je opozicija nakon toga redovno koristila termin decentralizacije Srbije kao sredstvo političke borbe, nije bilo ozbiljnog pokušaja da se krene u stvarnu decentralizaciju sistema državne uprave u Srbiji nakon demokratskih promena 2000-te. Prvi pozitivni koraci u smeru oporavka decentralizacije, uz najavu strateškog pristupa desili su se 2004. kada je Strategijom reforme državne uprave u Republici Srbiji, na putu pridruživanja EU i uvođenja evropskih principa dobre uprave dizajniran proces kojim bi se ostvarila suštinska decentralizacija. Strategija je predstavljena kao inicijativa koja kroz planirani preobražaj javne uprave, lokalne samouprave primenom evropskih principa regionalizacije i decentralizacije treba da doprinese boljitku svih građana Srbije i usaglašavanju postojećeg zakonodavstva sa EU principima.

Sve je počelo kao što treba. Doneti su akcioni planovi za period 2004–2008. godine i 2009–2012. godine. Onda je sama država u tišini počela da zanemaruje svoje sopstvene planove i strategije, odmah nakon što su reformske mere usmerene ka decentralizaciji sprovedene i završene u oblastima i po pitanjima koje su od interesa za Vladu Republike Srbije, kao što su javne finansije, dok je interes građana Srbije za sistemsko sprovođenje sveobuhvatnije decentralizacije u potpunosti zanemaren. I tu su nestale sve ambicije vlasti u Srbiji da se bavi suštinskim reformama i decentralizacijom. Zašto? Kao prvo, svaka reforma, pa i reforma javne uprave ne podrazumeva samo usvajanje brojnih zakona, propisa i javnih politika, već i posvećenost samom procesu njihovog sprovođenja, u vidu donošenja potrebnih podzakonskih akata za obezbeđenje primene usvojenih politika na lokalnom nivou.

Najbolji dokaz nedoslednosti u pristupu Vlade procesu suštinske decentralizacije, a sve u cilju uspostavljanja efikasnijeg sistema lokalne samouprave upravo je (ne)očekivani nestanak samog Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije. Oktobra 2013. godine Savet je raspušten i sve aktivnosti su obustavljene. Najveći paradoks je da raspuštanje Saveta u zvaničnim dokumentima Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (DULS) nazvano, citiram, *„rekonstrukcijom i redefinisanjem njegove uloge u procesu izrade i primene Strategije“*?! Čak se u nastavku tvrdi da, citiram, *„očekuje se da ove izmene i jačanje Saveta, utiču na intenziviranje procesa izrade Strategije decentralizacije Republike Srbije“*?! Zaista zanimljivo objašnjenje, gde se gašenje Nacionalnog saveta za decentralizaciju naziva intenziviranjem procesa izrade same Strategije decentralizacije!

Ko bi u Ministarstvu DULS mogao da objasni tu paradigmu i reši tu dilemu? Možda rukovodilac Grupe za koordinaciju poslova decentralizacije Republike Srbije i jačanje kapaciteta lokalne

samouprave. Zvuči kao prava osoba i verujemo da bi mogao, samo kad bi postojao. To mesto je takođe upražnjeno u okviru postojeće sistematizacije MDULS-a još od 2013. Logično, zar ne?

Gde smo sada?

Inače, prema postojećem zakonodavstvu Srbija je za potrebe regionalnog razvoja podeljena Zakonom o regionalnom razvoju na 5 regiona : 1) Region Vojvodine; 2) Beogradski region; 3) Region Šumadije i Zapadne Srbije; 4) Region Južne i Istočne Srbije; 5) Region Kosovo i Metohija. Pri tome, imamo jednu suštinsku autonomiju (Region Kosovo i Metohija), jednu ne-suštinsku autonomiju (Region Vojvodine), jedan region (Beogradski region) koji ima dodatne ingerencije po Zakonu o glavnom gradu, i dva regiona koji nemaju nikakve ingerencije (Region Šumadije i Zapadne Srbije i Region Južne i Istočne Srbije).

Kako to izgleda u praksi? Pet regiona plustri načina organizacije u dve države od kojih je jedna sa apostrofom, mogu da proizvedu samo jedno – kaos. Hajde da za početak taj problematični region Kosova i Metohije sklonimo u ormar, ili pod tepih, sve dok nam poglavlje 35 ne da konačan odgovor. Ostaju nam četiri regiona u okviru zakonodavnog, sudskog i izvršnog sistema Republike Srbije, dva delimično samostalna, sa ingerencijama u delu unutrašnje organizacije i finansija, i dva bez ikakvih ovlašćenja. Kako je naša vlast zamislila to vozilo reforme koje treba da nas brzo i sigurno dovede u EU? Ako uvedemo analogiju sa automobilom kojim treba da putujemo do cilja, onda možemo da napravimo jednostavno i razumljivo poređenje. Na stranu takođe stavljamo motor koji troši kao ruski tenk i kome je potrebna generalna opravka, jer je vlast najavila ključne reforme koje će sprečiti da ostanemo bez goriva na našem putu ka EU. Tako nam ostaje glavni izazov na putovanju, kako voziti sigurno i bezbedno kad su nam sve četiri gume – naša četiri regiona, totalno različiti i neuravnoteženi.

Kako to izgleda u praksi? Napred levo se nalazi najbolja i najlepša guma koja se zove Beograd i koju vlast redovno reklamira kao dokaz napretka. Prednja desna nije loša, kvalitetno je urađena, ali je onako vojvođanski nekako traktorska, mnogo zanosi i koči, i nije toliko dobra za pokazivanje. Po starom vozačkom običaju, iskusni političari i vozači najgore gume stavljaju pozadi, ta dva regionalna južno od Save i Dunava. O njima se retko kad vodi računa, sem kad dođe vreme za registraciju, odnosno izbore, tad se operu i zakrpe gde god treba. Ali najveći problem našeg sistema leži u gepeku gde je tarezervna guma zvana Kosovo i Metohija, za koju ne znamo da li možemo (smemo) da je koristimo i kojačesto usled opterećenja mnogobrojnim problemima pravi problem, zanosi celo vozilo, pa čak izaziva skretanje sa našeg puta ka EU.

Znamo li gde idemo?

Jedno je sigurno. Dugo putovanje Srbije u (j)Evropu traje i traje. Šta će nas to dočekati kad stignemo do cilja? Kakva su to iskustva i preporuke EU u reformi lokalne samouprave koje bi mogli da iskoristimo? Ako bi sve to sumirali u jednoj rečenici, onda je glavni izazov pravilna primena načela supsidijarnosti, te nalaženje najboljeg balansa između dva ključna principa upravljanja: demokratičnosti i efikasnosti. Kako naći tu optimalnu ravnotežu?

Osnova decentralizacije je u obezbeđenju što veće teritorijalne, političke i finansijske samostalnosti jedinica lokalne samouprave. Kakva je trenutna situacija? Hajde da krenemo od ključnog elementa –

novca. Dok budžeti jedinica lokalne samouprave u EU čine u proseku jednu trećinu ukupnog budžeta države članice, kod nas je u zadnjih nekoliko godina zabeležen drastičan pad nivoa konsolidovanih budžeta jedinica lokalne samouprave u odnosu na ukupan budžet za čak 6% na samo 11%.

Dodatno smanjenje u 2017. će nastati usled primene novog Zakona o finansiranju lokalnih samouprave. Trenutno samo četiri zemlje u Evropi imaju manja izdvajanja za lokal od Srbije: Grčka, Kipar, Island i Malta. Smanjenje izdvajanja za lokalne samouprave je urađeno pod izgovorom koji je dalo Ministarstvo finansija da postoji rasipništvo na lokalnu, koje utiče na fiskalni deficit i na taj način ugrožava finansijsku stabilnost države. Interesantno je da je Ministarstvo finansija demantovalo samo sebe u Biltenu javnih finansija Republike Srbije gde finansijski podaci pokazuju da je u 2016. godini centralni nivo vlasti ostvario deficit od 5,3 milijarde a lokalni nivo vlasti suficit od 13,9 milijardi dinara.

Politička samostalnost je druga ključna komponenta procesa decentralizacije koja iz godine u godinu slabi, jer smo svedoci tendencije centralizacije lokalnih politika koje se sve više kreiraju iz centara političkih partija. Lokalni izbori, održani ove godine su pokazali kako je moguće da osoba promovisana za mesto gradonačelnika tokom kampanje bude zamenjena nakon izbora drugim kandidatom te partije, bez ikakvog objašnjenja i opravdanja glasačima kako je moguće u njihovo ime menjati ishod izbora. Svi lokalni funkcioneri postaju puki izvršioci volje centrala njihovih partija, jer njihov mandat uvek može biti prekinut izglasavanjem u skupštini. Teritorijalna samostalnost jedinica lokalne samouprave kao treća komponenta je takođe na veoma niskom nivou, a novi Zakon o lokalnim samoupravama, kako kroz predviđeni način donošenja Zakona, tako i kroz najave i predložene izmenesamog Zakona, nastavlja taj negativni proces umanjavanja samostalnosti u odlučivanju.

Kako bi se skrenula pažnja sa sve očiglednijeg nedostatka decentralizacije u sistemu državne uprave, vlast u zadnje vreme često pokušava da „proda“ princip dekoncentracije kao „najefikasniji“ način decentralizacije vlasti, što je naravno, neistina. Dekoncentracija se sastoji samo od jedne komponente, a to je približavanje vlastiobičnim građanima putem otvaranja takozvanih „šaltera“ državnih institucija na lokalnom nivou, čime se samo olakšava pristup i omogućava jednosmerna komunikacija sa centralnim nivoom vlasti. Problem je što se kod dekoncentracije ne otvara prava, dvosmerna komunikacija, jer za razliku od decentralizacije ne postojimogućnost jačanja kapaciteta na lokalnu, ingerenciju i samostalnostiu odlučivanju, što na kraju daje samo iluziju približavanja vlasti građanima, i predstavlja šarenu pilulu koja ima placebo efekat.

Ima li leka apoteka?

Kako rešiti postojeći problem? Pa prvo, priznavanjem same činjenice da problem postoji i da je u Evropi Srbija jed(i)na veoma centralizovana i neefikasna država pogotovo po pitanju funkcionisanja državne uprave. Postojeći sistem lokalne samouprave nije adekvatno odgovorio na potrebe građana i društva u celini, tako da je u budućnosti neophodna dugoročna, kontinuirana i sistemska reforma lokalne samouprave, praćena izmenama pravnog okvira. Sada je pravo vreme za uspostavljanje novih ključnih pravaca razvoja sistema lokalne samouprave oko kojih će se postići konsenzus svih

zainteresovanih strana, kako bi na najbolji način bile iskorišćene za predstojeće promene Ustava Srbije.

Reformske aktivnosti na uvođenju suštinske decentralizacije sudirektno vezane za strukturalne promene postojećeg sistema lokalne samouprave. Imajući u vidu da su najrazvijenija društva upravo ona koja promovišu decentralizaciju i jačanje vlasti na lokalnu, Srbija bi takođe trebalo da teži decentralizaciji kao osnovi budućeg razvoja i demokratizacije društva. Decentralizacija je duh vremena u kome živimo, a ne samo ideologija. Vreme za demagogiju i političke poruke gde se bilo koji pokušaj davanja veće samostalnosti jedinicama lokalne samouprave odmah izjednačavao sa najavom mogućeg raspada države je definitivno prošlost. Ključ leži u pravilnom razumevanju da se o decentralizaciji ne sme odlučivati centralistički. Kako je decentralizacija jedna od fundamentalnih oblasti same reforme sistema lokalne samouprave, potrebno je započeti proces uključivanjem u debatu ključnih partnera na lokalnu koji će se baviti konkretnim elementima koncepta decentralizacije, davanjem preporuka za realističan i ostvariv proces. Postupak jačanja kapaciteta na lokalnu mora biti usklađen sa aktiviranjem i jačanjem rada nacionalnog savetodavnog tela za decentralizaciju.

Kvalitetna i efikasna reforma državne uprave podrazumeva postojanje dugoročnog plana razvoja lokalnih samouprava kroz rekonstrukciju sistema upravljanja i teritorijalnu reorganizaciju poslova. Uspešan primer iz EU na koji bi Srbija mogla da se ugleda je danski model reforme sistema lokalne samouprave koji potvrđuje da je za zemlju s sličnim brojem stanovnika potrebno 10 do 15 godina kontinuiranog rada na reformama da bi se došlo do rezultata. Reformu bi trebalo zasnovati na svetom trojstvu koje čini politička, teritorijalna i finansijska samostalnost lokalnih samouprava, što bi garantovalo održivost i kontinuitet samog procesa decentralizacije Srbije. To se može ostvariti kroz promenu izbornog sistema, koji bi omogućio veću samostalnost izabраних predstavnika na lokalnu i samim tim i veći nivo odgovornosti prema biračima, zatim kroz uspostavljanje višestepene lokalne samouprave, te transparentno definisanje nadležnosti i povezivanje istih sa finansiranjem na lokalnu.

Jačanje kapaciteta je osnova koncepta, gde bi se po prvi put u zadnjih dvadeset godina krenulo u suštinsku promenu koncepta gde se lokalne samouprave obučavaju kako da upravljaju svojim razvojem, a ne samo da raspoređuju sredstva dobijena sa centralnog nivoa.

Prvi element koji se zasniva na promeni izbornog sistema je najvažniji korak, jer omogućuje stvarnu decentralizaciju političke vlasti na lokalnu. Promene bi trebale da idu u pravcu direktnog glasanja za predstavnike građana, a ne za partijske liste, kako prilikom izbora narodnih poslanika, tako i kroz neposredno biranje gradonačelnika i odbornika u lokalnim skupštinama. Time bi se ostvarili neki od ključnih elemenata decentralizacije, kao što su: ravnomerna teritorijalna zastupljenost građana na centralnom nivou vlasti (trenutno preko 100 jedinica lokalne samouprave nema svog predstavnika u Parlamentu); veća odgovornost narodnih poslanika i odbornika svojim biračima (trenutno se često odriču odgovornosti prebacujući je na više instance u republici i na svoje partijske lidere); stvarna samostalnost lokalnih samouprava od uticaja političkih partija sa nacionalnog nivoa; veća građanska participacija i aktivizam kod donošenja ključnih politika ili odluka za život u lokalnoj zajednici; i efikasna dvosmerna komunikacija između građana i njihovih izabраних predstavnika.

Drugi element se zasniva na uvođenju (povratku) sistema višestepene lokalne samouprave. Srbija ima jednostepeni model lokalne samouprave i jedna je od retkih zemalja sa takvim modelom. Najbolje opcije višestepene lokalne samouprave podrazumevaju promenu Ustava, gde bi se opštine

definisale kao osnovni nivo vlasti, drugi nivo bi bili gradovi ili neke veće teritorijalne jedinice čija bi nadležnosti bila u funkciji regionalnog razvoja. Veoma je važno proučiti pozitivne primere iz okruženja i primeniti najbolja rešenja koja bi omogućila realni stepen samostalnosti u odlučivanju i transfer nadležnosti sa centralnog nivoa.

Treći i možda najvažniji element zaokruživanja samostalnosti lokalne samouprave i uspostavljanja decentralizacije u Srbiji podrazumeva jasno definisanje nadležnosti i finansiranja različitih nivoa lokalne samouprave. Trenutni monotipski sistem lokalne samouprave gde su nadležnosti i organizacija svih jedinica lokalne samouprave praktično iste, bez obzira na veličinu i razvijenost se pokazuje kao izrazito neefikasan. Sama činjenica da ovog trenutka i Crna Trava i Beograd moraju sprovesti 38 različitih nadležnosti propisane zakonom, bez obzira na veličinu, broj stanovnika, ekonomske, geografske i druge različitosti, pokazuje svu besmislenost postojećeg rešenja.

Kao što je neophodno uvesti višestepenu lokalnu samoupravu, tako je neophodno i uvesti višestepeni sistem nadležnosti i finansiranja, koji bi podrazumevao podelu postojećih nadležnosti na obavezne i fakultativne, gde bi svaka bila jasno definisana nivoom usluga koje je potrebno obezbediti, odgovornošću lokalne samouprave, i naravno tačno određenim nivoom finansiranja svake nadležnosti. S tim u vezi, potrebno je prvo analizirati kapacitete, broj stanovnika, migratorne tendencije, ekonomske, geografske i druge osobenosti različitih jedinica i nivoa lokalne samouprave.

Uvođenjem sistema višestepenih nadležnosti i adekvatnog finansiranja omogućiće se: smanjivanje disproporcije koja postoji trenutno između sredstava koje se izdvajaju za lokalnu samoupravu i centralni nivo vlasti, kao osnova za efikasnu primenu decentralizacije; uvođenje sektorskih transfera i principa solidarnog ujednačavanja; standardizacija usluga koje se pružaju na lokalnom nivou kroz različite nadležnosti; podizanje kvaliteta usluga na lokalnu; veća informisanost građana o tome kako najbrže i najlakše doći do usluga koje su im potrebne; realno određivanje cene takvih usluga na osnovu utvrđenih standarda kvaliteta; i, uspostavljanje kvalitetnog monitoringa i kontrole rada lokalnih samouprava.

Zašto decentralizacija? I zašto odmah?

Ako sve ovo napred navedeno nije bilo dovoljno da da ubedljiv odgovor na pitanje zašto nam je apsolutno neophodna i potrebna decentralizacija ukoliko želimo boljitak svih građana i kvalitetnu reformu sistema državne uprave, citiraću reči velikog francuskog vojskovođe Napoleona: Iz daljine se može dobro vladati, ali se samo iz blizine može dobro upravljati!