

**Finansijski odnosi među različitim nivoima
vlasti u državama jugoistočne Evrope u svjetlu
svjetske ekonomske krize**

Dubrovačka deklaracija
Mreže saveza lokalnih vlasti u jugoistočnoj Evropi
(NALAS)

Dubrovnik, 11.-12. juli 2009. godine

Finansijski odnosi među različitim nivoima vlasti u državama jugoistočne Evrope u svjetlu svjetske ekonomske krize

Dubrovačka deklaracija Mreže saveza lokalnih vlasti u jugoistočnoj Evropi (NALAS)

Tokom posljednjih osam mjeseci svjetska ekonomska kriza počela je sve jače pogađati lokalnu samoupravu diljem jugoistočne Evrope. Fiskalni prihodi jedinica lokalne samouprave snažno su pogođeni odlukama nacionalnih vlada da smanje podrške i transfere lokalnoj samoupravi u svrhu smanjenja ukupne javne potrošnje i sprečavanja većeg budžetskog manjka; pala je stvarna ekonomska aktivnost što je dovelo do smanjenja prihoda lokalne samouprave s osnove zajedničkih poreza i vlastitih sredstava; a sada, uz rast stope nezaposlenosti, povećava se pritisak na lokalne vlasti da pružaju usluge i osiguravaju ostale oblike pomoći socijalno ugroženima.

Od početka krize NALAS prati i analizira stanje u jugoistočnoj Evropi. Na Općoj skupštini NALAS-a održanoj u novembru 2008. godine u Tirani dogovorili smo preporuke za nacionalne vlade i lokalne vlasti od kojih su mnoge primjenjive još i danas¹. Unatoč tome, cjelokupno stanje nastavilo se pogoršavati i sada je jasno da će kriza biti puno dublja i trajati puno duže nego se u početku predviđalo. Jednako tako, treba naglasiti da će popravak socijalne, finansijske i privredne štete uzrokovane ovom krizom vjerovatno trajati godinama.

Mi, savezi lokalnih vlasti u državama jugoistočne Evrope, u potpunosti smo svjesni da ne postoje jednostavna niti brza rješenja problema koji nastaju kao posljedice krize. Također smo svjesni da će se prihvatljiva strategija za ublažavanje krize razlikovati od države do države. Istovremeno, jednoglasni smo u uvjerenju da se odnos između lokalnih vlasti i njihove nacionalne vlade mora zasnivati na određenim općim principima; da nacionalni savezi lokalnih vlasti moraju pojačati svoje napore kako bi pomogli svom članstvu; kao i da lokalne vlasti moraju prilagoditi svoje pojedinačne politike dugoročnim izazovima s kojima će se suočavati zbog krize i njezinih posljedica.

Stoga, zahtijevamo od nacionalnih vlada u državama jugoistočne Evrope da:

1. Konsultiraju udruženja lokalnih vlasti prije bilo kakvih nepovoljnih izmjena u sistemu finansiranja različitih nivoa vlasti unutar države te da izbjegavaju smanjenja u planiranim finansijskim transferima unutar iste godine.

¹ Policy Brief: Local Governments of South East Evrope Respond to Global Economic Crisis, NALAS Recommendations, November 2008: http://www.nalas.eu/ga/NALAS_Policy_Brief_Global%20Crisis_LGs_inSEE.pdf (Smjernice: Odgovor lokalnih vlasti jugoistočne Evrope na svjetsku ekonomsku krizu, NALAS-ove preporuke, novembar 2008. godine)

Nacionalne vlade trebaju poduzeti sve moguće mjere kako bi izbjegle izmjene u sistemu finansiranja različitih nivoa vlasti unutar države koje idu u smjeru smanjenja prihoda jedinica lokalne samouprave. Prije usvajanja bilo kakvih mjera za ublažavanje krize treba jasno ocijeniti posljedice koje će izmjene politike finansiranja imati na budžete lokalnih jedinica. U mnogim državama našeg područja jedinice lokalne samouprave imaju mala finansijska sredstva pa će dodatna smanjenja u budžetu dovesti do pogoršanja kvaliteta javnih usluga i/ili povećanih kašnjenja u plaćanju obaveza. Neočekivana smanjenja planiranih finansijskih transfera unutar iste godine su pogotovo štetna, budući da jedinice lokalne samouprave u pravilu imaju vrlo malo prostora za kratkoročno prilagođavanje i budući da takve odluke u potpunosti narušavaju proces finansijskog planiranja.

2. Ukoliko pregovaraju s Međunarodnim monetarnim fondom ili Evropskom unijom o pomoći općem budžetu, naglase i ulogu jedinica lokalne samouprave u ublažavanju krize i zadrže postojeći nivo podrški i transfera.

Mi također podržavamo pomoć Međunarodnog monetarnog fonda, Evropske unije i sličnih organizacija pod uvjetom da se zadrži barem postojeći nivo finansijskih transfera sa središnjeg nivoa vlasti na lokalni.

3. Redovno raspravljaju o krizi s udruženjima lokalnih vlasti, osiguravaju im pristup informacijama² i uključuju ih u definiranje i provođenje predloženih mjera za ublažavanje krize.

Kao što je NALAS već predložio u svojim Smjernicama iz novembra 2008. godine, krajnje je važno daljnje jačanje i bolja institucionalizacija dijaloga između nacionalnih vlada i lokalnih vlasti. Trebalo bi održavati česte i redovne sastanke predstavnika centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave.

Kako bi ti sastanci bili efikasni i korisni, naše nacionalne vlade moraju biti spremne da daju lokalnim vlastima ne samo informacije o mjerama koje se razmatraju, već i sve podatke potrebne za procjenu efikasnosti tih mjera, uključujući i općenite podatke o cjelokupnom ekonomskom stanju. Lokalne vlasti moraju posebno biti upoznate s ostvarivanjem javnih prihoda na mjesečnom nivou, stanjem na njihovom lokalnom i regionalnom tržištu rada te mogućom obustavom ili preispitivanjem velikih kapitalnih projekata i ulaganja na njihovom području.

4. Iskoriste na najbolji mogući način sve investicijske fondove namijenjene razvoju lokalne infrastrukture te pojačaju napore usmjerene ka poboljšanju efikasnosti programa ulaganja, podržanih od Evropske unije i drugih donatora.

Prva žrtva gubitka prihoda na lokalnom nivou bit će vrlo vjerovatno ulaganja, koja će se smanjiti. To je dodatno nepovoljno budući da su sve države našeg područja već godinama suočene s premalim i nedovoljnim ulaganjima u gradsku i općinsku infrastrukturu te zbog činjenice da lokalna potrošnja na ulaganja često može imati snažne negativne posljedice.

Budući da su sredstva za kapitalna ulaganja često „razbacana“ u nadležnost raznih ministarstava i donatorskih agencija, zahtijevamo od naših vlada da objedine podatke o dostupnim fondovima; pojasne postupak pristupa podacima; i tamo gdje je to moguće razmisle o preusmjeravanju sredstava na one investicijske projekte na lokalnom nivou koji su već spremni za provedbu. Jednako tako, zahtijevamo od Evropske unije i naših nacionalnih vlada da sarađuju s nama na osiguravanju efikasnog pristupa sredstvima iz pretpristupnih i strukturalnih fondova svim jedinicama lokalne

² CEMR's Code of Good Practice in Consultation, Paris, December 2008. Article 7: Access to Information, (Kodeks dobre prakse konsultiranja Vijeća evropskih lokalnih i regionalnih jedinica, Pariz, decembar 2008. godine, član 7: Pristup informacijama)

samouprave, uključujući i one koje imaju poteškoća u izradi potrebnih studija provedivosti, kao i one koje imaju problema s finansiranjem projekata dok im se ne uplati povrat uloženi sredstava³.

5. Uz sve navedeno, zahtijevamo od nacionalnih vlada u državama jugoistočne Evrope da dovrše ili unaprijede regulatorni okvir za decentralizaciju, i to pogotovo na onim područjima koja će omogućiti jedinicama lokalne samouprave da se lakše nose s krizom, kao naprimjer:

- **Dati** lokalnim vlastima **veća ovlaštenja** u određivanju lokalnih poreza i komunalnih nameta, kao i povećanje mogućnosti za definiranje fleksibilnije lokalne fiskalne politike.

Nacionalne vlade trebaju djelovati u smjeru povećanja prihoda u jedinicama lokalne samouprave, kako bi ih osposobile da ne odgovaraju na krizu samo smanjenjem troškova, već gdje je to politički i ekonomski moguće, i povećanjem prihoda. U tom kontekstu, izrazito je važno određivanje gornje granice cijena komunalnih usluga, budući da je smanjenje kapitalnih i operativnih troškova za komunalne usluge jedan od nekolicine načina rasterećenja budžeta jedinica lokalne samouprave.

Nacionalne vlade i lokalne vlasti trebaju uspostaviti sistem praćenja naplate novčanih obaveza u samoj lokalnoj samoupravi, ali i naplate računa za komunalne usluge. Međutim, prilikom definiranja novih poreza i cijena jedinicama lokalne samouprave treba omogućiti da nov sistem ne diskriminira pojedine obveznike plaćanja poreza, a posebno da novi porezi ili nameti ne optereće poslovnu zajednicu.

- **Prenijeti na lokalne vlasti državnu imovinu** od interesa za pružanje javnih usluga i **neiskorišteno urbanizirano građevinsko zemljište**.

U mnogim državama našeg područja nacionalna vlada još uvijek nije prenijela na jedinice lokalne samouprave vlasništvo nad imovinom koja se koristi u svrhu pružanja javnih usluga ili neiskorišteno urbanizirano građevinsko zemljište. Lokalnim vlastima važna je mogućnost upravljanja ovom imovinom ukoliko žele racionalno pružati javne usluge i privući ulagače, što je zbog prirode i ozbiljnosti krize dovedeno u pitanje.

- **Preispitati** i gdje god je moguće **unaprijediti** kriterije dodjele **podrške i prijenosa sredstava izravnjanja** jedinicama lokalne samouprave, na način da oni budu ispravni i objektivni.

Ovo je izrazito važno u postojećim uvjetima pada ukupnih javnih prihoda, u kojima donosioci odluka moraju uložiti sav trud kako bi osigurali da se postojećim sredstvima raspolaže što efikasnije i ekonomičnije te da se sredstva za podrške dodjeljuju na osnovu objektivnih kriterija onima kojima su zaista potrebna.

6. Na kraju, podsjećamo naše nacionalne vlade da su se potvrđivanjem **Evropske povelje o lokalnoj samoupravi** Vijeća Evrope obavezale na poštivanje principa i odredaba Povelje. Posebno tražimo da se poštuje član 9. kojim se jedinicama lokalne samouprave garantuje da svojim finansijskim sredstvima slobodno raspolažu u obavljanju svojih ovlaštenja, a posebno da njihovi vlastiti prihodi slijede promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlaštenja (član 9. stav 4. Povelje).

³ Novoosnovani bugarski fond FLAG koji osigurava sufinansiranje evropskih projekata u lokalnim jedinicama mogao bi poslužiti kao dobar model za ovakvu vrstu pomoći od države (<http://www.flag-bg.com>)

Zbog ozbiljnosti krize i jednako važne činjenice da će nivo javne potrošnje biti izložen pritiscima još dugo nakon završetka krize, od izuzetne je važnosti da naša udruženja i izabrane lokalne vlasti usmjere sve svoje napore ka iznalaženju novih rješenja i politika za povećanje vlastitih prihoda i poboljšanje efikasnosti i ekonomičnosti pružanja javnih usluga.

Obavezujemo se da ćemo podržati i pomoći lokalnim vlastima u jugoistočnoj Evropi da:

1. Definiraju mjerila i šire dobru praksu iz područja upravljanja lokalnim finansijskim sredstvima i pružanja usluga.

Savezi lokalnih vlasti trebaju uložiti dodatne napore u pružanje odgovarajućih savjeta i tehničke pomoći svom članstvu; uspostaviti ili unaprijediti sistem razmjene primjera dobre prakse i definirati sistem mjerila i procjene efikasnosti rada. Kako bi odgovorili na izazove krize, jedinice lokalne samouprave moraju biti u mogućnosti uporediti naplatu vlastitih prihoda i troškove svojih javnih usluga s drugim jedinicama lokalne vlasti sličnih demografskih i topografskih obilježja.

2. Poboljšaju naplatu postojećih poreza i naknada prije odluke o njihovom povećanju.

Lokalne vlasti ne trebaju povećavati naknade i cijene, već osigurati da svi građani plaćaju postojeće poreze i naknade za komunalne usluge. Lokalne vlasti trebaju građanima objasniti da u ime jednakosti i poštenog odnosa svi trebaju plaćati poreze, namete i naknade za komunalne usluge.

3. Budu oprezne u stvaranju novih zaduženja i izbjegavaju zaduživanja u stranim valutama.

Lokalne vlasti mogu se dugoročno zadužiti samo za potrebe ulaganja i ukoliko mogu predvidjeti stabilni operativni višak u svom budžetu. Zbog same prirode trenutne krize, vrlo je teško predvidjeti operativni višak i lokalne vlasti trebaju vrlo konzervativno planirati budžet i pristupati izradi finansijskih projekcija. Istovremeno, zbog poteškoća nacionalnih vlada u očuvanju stabilnosti kursa državnih valuta, treba izbjegavati zaduživanja u stranim valutama. U svakom slučaju, lokalne vlasti se ne smiju dugoročno zadužiti u svrhu pokrivanja vlastitog budžetskog manjka.

4. Povećaju napore kako bi nadogradili i poboljšali mrežu uslužnih objekata.

Lokalne vlasti moraju naći načina da pružaju javne usluge uz postojeći ili manji nivo troškova. Napori u tom smjeru trebaju započeti smanjenjem ukupnih administrativnih troškova, uključujući i troškove za nepotrebno osoblje. Jednako tako trebaju razmisliti o zatvaranju neiskorištenih ili premalo korištenih javnih objekata; više koristiti lokalne nevladine organizacije i firme koje se bave pružanjem socijalnih usluga; te unaprijediti standarde usluga koje su preskupe i time neodržive.

5. Pojaćaju unutrašnju kontrolu i provode jasne postupke javne nabavke.

Udruženja lokalnih vlasti i njihovo članstvo moraju osigurati izradu i provedbu jeftinih i efikasnih metoda unutrašnje kontrole, kao i provođenje jasnih, ciljanih i ispravnih postupaka javne nabavke.

6. Poboljšaju usmjeravanje socijalne pomoći onima kojima je najpotrebnija.

Prilikom davanja socijalne pomoći, neophodno je osigurati prednost siromašnijim domaćinstvima kojima se pravo na pomoć ne smije ograničiti pravnim ili proceduralnim zaprekama.

7. Izbjegavaju poticanje skupih zdravstvenih i socijalnih usluga, gdje god je moguće.

Poželjno je pregledati sve administrativne i finansijske ugovore za socijalne i zdravstvene usluge kako bi se izbjeglo poticanje korištenja skupih usluga, kao što je za starije osobe boravak u staračkom domu umjesto kućne njege ili bolničko liječenje umjesto liječenja u domu zdravlja, ukoliko to nije u najboljem interesu pojedinca.

NALAS-ovu Dubrovačku deklaraciju sastavili su i podržali:

Tarzan MILOŠEVIĆ, predsjednik NALAS-a

Vladimir MOSKOV, dopredsjednik NALAS-a

Veselin BAKIĆ, predsjednik Saveza opština Crne Gore

Ivica KLEM, predsjednik Udruge općina u Republici Hrvatskoj

Nenad MILENKOVIĆ, predsjednik Stalne konferencije gradova i opština Srbije

Bajram REXHEPI, predsjednik Udruženja općina Kosova

Refik RRUGIJA, predsjednik Udruženja albanskih općina

Husein SMAJLOVIĆ, predsjednik Udruženja općina i gradova Federacije BiH

Vasile ASIMIONESE, dopredsjednik Nacionalne lige udruženja gradonačelnika Moldavije

Emil DRAGHICI, dopredsjednik Rumunjske federacije lokalnih vlasti

Zdravko KRSMANOVIĆ, dopredsjednik Udruženja gradova i opština Republike Srpske

Anton PERŠAK, dopredsjednik Udruženja općina i gradova Slovenije

Alexandru AMBROSS, Nacionalna liga udruženja gradonačelnika Moldavije

Lokman ÇAĞIRICI, Savez općina regije Marmara

Pal LEKAJ, Udruženje općina Kosova

Penka PENKOVA, Nacionalno udruženje općina u Republici Bugarskoj