

Na
ŠTA
mislimo
KADA
kažemo

DECENTRALIZACIJA U
SLUŽBI DRUŠTVENE PRAVDE

Aleksandar Marinković i Novak Gajić
Na šta mislimo kada kažemo...
Decentralizacija u službi društvene pravde

Beograd, 2023.

EDICIJA TRG

Urednici edicije:

Bojana Radovanović, Ivica Mladenović

Naslov:

Na šta mislimo kada kažemo...
Decentralizacija u službi društvene pravde

Autori:

Aleksandar Marinković, Novak Gajić

Izdavač:

Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerzitet u Beogradu; Institut
za demokratski angažman jugoistočne Evrope

Dizajn korica:

Nikola Stevanović

Prelom:

Sonja Nikolić, Tijana Baltić

Mesto i godina izdanja:

Beograd, 2023

ISBN:

978-86-82324-32-4

Štampa:

Donat Graf, Beograd

Tiraž:

100 primeraka



INSTITUT
ZA FILOZOFIJU
I DRUŠTVENU
TEORIJU



FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO
SRBIA

Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Angažuj, inspiriši, osnaži: Rizom angažovane demokratije" koji realizuje Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu u partnerstvu sa Institutom za demokratski angažman jugoistočne Evrope, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo. Stavovi izrečeni u tekstu predstavljaju stavove autora

SADRŽAJ:

| | |
|---------------------------|----|
| Polazne pretpostavke..... | 1 |
| Radiografija stanja..... | 5 |
| Šta da se radi?..... | 13 |
| Bibliografija..... | 18 |

Na šta mislimo kada kažemo...

Decentralizacija u službi društvene pravde

*Sa daljine se može vladati, ali se samo
izbliza može dobro upravljati.*
Napoleon III

Polazne pretpostavke

Državni sistem u modernim demokratijama sastoji se od različitih nivoa vlasti koji obezbeđuju javna dobra i usluge i donose odluke o tome. Država je centralizovana ako je veći deo nadležnosti u rukama višeg nivoa. Osnovno merilo ovoga je koeficijent centralizacije – procenat konsolidovanih državnih rashoda koji troše centralne vlasti (Rosen, Gayer 2014). Raspodela rashoda prema nivou vlasti ne ukazuje samo na decentralizovanost nego i na demokratičnost, jer politički procesi na nekom nivou vlasti imaju smisla samo ako postoje nadležnosti o čijem se sprovođenju odlučuje.

Stabilne porodice, dobri poslovi, kvalitetne škole, obilje i bezbednost javnih prostora, ponos na lokalnu kulturu i istoriju, suštinski su važni sastojci prosperitetnog društva, ali njih globalna tržišta i nacionalna država ne mogu obezbediti, a ponekad ih i potkopavaju. Sve više istoričara, ekonomista, sociologa i politikologa prepoznaje važnost lokalne zajednice, što posebno ističe Raguram Radžan, čikaški profesor ekonomije i nekadašnji guverner indijske centralne banke, definišući je kao jedan od tri stuba društva, pored države i tržišta (Rajan 2019).

Decentralizacija nije vrednost sama po sebi, jer je samo jedan od mogućih načina raspodele nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Ona ne mora biti ni dobra ni rđava za efikasnost, delotvornost, jednakost ili makroekonomsku stabilnost. Njeni rezultati prevashodno zavise od institucionalne arhitekture, odnosno od teritorijalne organizacije i sistema lokalne samouprave, a pogotovo od raspodele nadležnosti između centralnih i lokalnih vlasti i od prirode njihovog odnosa. Pored pitanja kakva nam i kolika država treba, kao i koliko to košta i ko to plaća, poseban značaj ima pitanje koji nivo vlasti obavlja koje funkcije i kako se one finansiraju. Blagostanje zajednice i ljudi koji je čine zavisi od strukture i funkcionisanja političkog i ekonomskog sistema. U Evropi su, bezmalo po pravilu, najdecentralizovanije države istovremeno i najrazvijenije, ali i najegalitarnije.

Kada se u Srbiji govori o decentralizaciji, najčešće se misli na njene strogo političke aspekte, na institucionalna rešenja unutar političkog sistema. Ovde se tome pristupa drugačije, ali se i dalje podrazumeva da je pitanje decentralizacije prevashodno političko. *Prvo razlikovanje* je u identifikovanju srži decentralizacije, jer se ovde traga za odgovorom na pitanje da li decentralizacija u Srbiji može stvoriti uslove koji bi pogodovali većem ostvarivanju

društvene pravde. To je preduslov za institucionalne aranžmane i preraspodelu nadležnosti, pa i političke moći, između različitih nivoa vlasti. *Druga razlika* je u uglu gledanja. Dosadašnja razmatranja mogućnosti decentralizovanja Srbije uglavnom su bila pravna i politikološka, dok su ekonomski aspekti, izuzev analiza lokalne poreske politike, uglavnom zanemarivani. Razmatranje decentralizacije samo kroz reformu javnog sektora, zanemaruje njen potencijal za ekonomski rast, koji ne žrtvuje jednakost i društvenu koheziju, a doprinosi i održivosti i sigurnosti životne sredine. *Treće razlikovanje* leži u drugačijem uporednom pristupu i akcenat je na uporedivim zemljama srednje i istočne Evrope. One do sada nisu bili znatnije zastupljene, nego su mnogo češće navođeni primeri zemalja zapadne i severne Evrope, čiji je razvojni kontekst znatno drugačiji od srpskog. U obzir je uzeta i uporedivost stranih primera, odnosno njihova praktična saznavna vrednost, pa su to unitarne države Evropske unije (EU) koje su po stanovništvu ili površini približno dva puta veće ili manje od Srbije.¹

Da bi bio ustanovljen mogući uticaj decentralizacije na unapređenje stepena društvene pravde, za razmatranje su odabrane tri oblasti javnih nadležnosti u kojima je veza između politikom određenih institucionalnih aranžmana i društvene pravde najočiglednija: obrazovanje, zdravstvo i socijalna zaštita, koje se u Srbiji uobičajeno zbirno nazivaju društvenim delatnostima. Te tri oblasti uzete su u razmatranje zajedno, jer pojedinačno sagledavanje ne bi dalo celovitu sliku stanja i posledica centralizovanosti i decentralizovanosti.

¹ Bugarska, Grčka, Danska, Estonija, Irska, Letonija, Litvanija, Mađarska, Nizozemska, Slovačka, Slovenija, Portugalija, Finska, Hrvatska, Češka i Švedska.

Društvena pravda se, u ovom kontekstu, posmatra kroz pristup obrazovnim, zdravstvenim i socijalnim uslugama, što podrazumeva dve stvari: (1) mogućnost što širih kategorija građanstva da uživaju te usluge i (2) kvalitet tih usluga i ujednačenost tog kvaliteta i populaciono (za sve kategorije stanovništva) i teritorijalno (u svim lokalnim zajednicama). Ovako usredsređen pristup nipošto ne znači da se društvena pravda može definisati samo kroz ove tri oblasti. One su odabrane kao primeri u kojima lokalna samouprava tipično ima nadležnost, a ovde se razmatra da li proširivanje nadležnosti može voditi većem stepenu društvene pravde. Takođe valja istaći da ovo nisu jedine nadležnosti lokalne samouprave u kojima se društvena pravda može unaprediti (to je moguće u bezmalo svakoj nadležnosti, a očigledni primeri su stanovanje ili javni saobraćaj), ali se ovde razmatraju iz dva razloga: (1) postojanje jasnih i merljivih finansijskih pokazatelja i (2) relativno jednostavna mogućnost povećanja stepena društvene pravde povećanjem stepena nadležnosti lokalne samouprave.

Teritorijalna dostupnost školstva, zdravstva i socijalne zaštite, u velikoj meri zavisi od teritorijalne organizacije države, odnosno od mogućnosti lokalnih zajednica da upravljaju ili utiču na upravljanje tim nadležnostima.² Stoga se polazi od stanovišta da je decentralizacija politički proces osnaživanja ljudi osnaživanjem lokalne samouprave. Ovo stanovište prepoznaje političku prirodu decentralizacija i istovremeno naglašava ulogu lokalne samouprave kao predstavnika građana i njihovih težnji, kao

² U Srbiji 12 opština ne pruža nijednu uslugu socijalne zaštite, a mnoge nisu u prilici da ih obezbede tokom cele godine (Matković, Stranjaković 2016: 17). Deca van većih centara ređe pohađaju obavezno predškolsko obrazovanje i vrtiće, jer ono u mnogim sredinama naprosto nije dostupno (Anić, Medić 2021: 6).

i potrebu bliskog odnosa građana i političkih lidera na lokalnom nivou, jer je decentralizacija ponajpre politički proces koji utiče na opštu organizaciju države.

Radiografija stanja

Srbija je zemlja sa tradicijom snažne lokalne samouprave, u različitim političkim sistemima u njoj istoriju, čak i u nekim periodima tuđinske vlasti (Marinković, Gajić 2022; 465). Iako bez organa izabranih na slobodnim izborima, opštine su u socijalističkoj Jugoslaviji imale značajnu samostalnost, uključujući nadležnosti u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj zaštiti. To je, međutim, narušeno centralizacijom potkraj 20. veka.³ Posle demokratskih promena 2000. godine otpočeti su obrnuti procesi, ali nesistematično i sporadično, bezmalo stihijski. Ograničeni domet tih procesa potvrđuje i visok koeficijent centralizacije,⁴ kao i činjenica da je Srbija, ratifikujući 2007. godine Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, stavila rezervu na odredbu o supsidijarnosti. Jedan od ključnih problema je što ionako skromno vraćanje nadležnosti lokalnoj samoupravi ne prati odgovarajuća raspodela finansijskih i upravljačkih kapaciteta nužnih za kvalitetno i održivo sprovođenje.

Odgovor na pitanje o centralizovanosti Srbije u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite iziskuje je utvrđivanje vrednosti najvažnijih pokazatelja fiskalne,

³ Za razliku od većine drugih tzv. komunističkih zemalja, uključujući neke iz bivše zajedničke države, povratak višestranačja ne da nije doneo prenos nadležnosti na lokalni nivo, nego, potpuno suprotno, znatno veću centralizaciju.

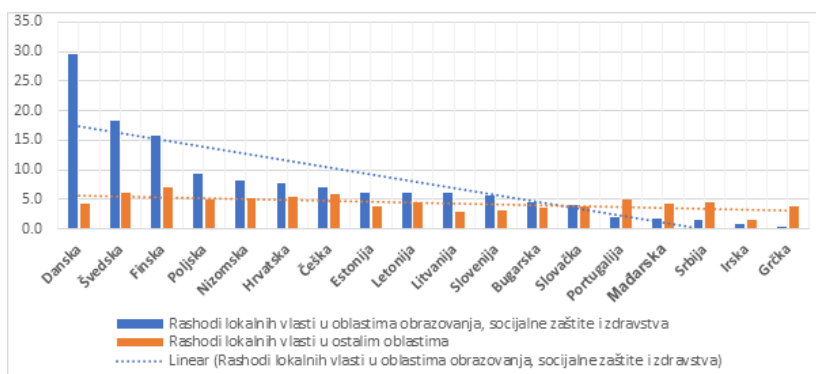
⁴ 83% konsolidovanih državnih rashoda [...] realizuje se na nivou centralne države" (Randelović, Vukanović 2021: 210).

političke i administrativne decentralizacije u njoj i poređenje sa drugim državama. To je potrebno i zarad utvrđivanja uticaja takvog stanja na jednakost i pravednost u društvu i na očuvanje lokalnih zajednica.

Podaci o lokalnim rashodima u Srbiji po pojedinačnim oblastima, odnosno funkcijama,⁵ nisu dostupni na jednom mestu, što je onemogućavalo identifikovanje oblasti u kojima je stepen decentralizacije veći ili manji. Ovakvi podaci su za zemlje EU dostupni u Evrostatovoj javnoj bazi podataka (Eurostat n.d.) – kako po kategorijama, tako i po grupama funkcija. Do njih se za potrebe pisanja ovog teksta došlo pojedinačnim prikupljanjem i analiziranjem završnih računa jedinica lokalne samouprave (JLS) i Autonomne pokrajine Vojvodine za 2021. godinu, kao i njihovim poređenjem s podacima iz Završnog računa Republike Srbije za tu godinu, što je bio i najveći izazov u istraživanju. Ovi podaci su otkrili da, za razliku od Srbije, u većini analiziranih zemalja rashodi za obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu predstavljaju više od 50% ukupnih rashoda subnacionalnih vlasti, kao i da je fiskalna centralizovanost Srbije prevashodno posledica niskog učešća rashoda JLS u ovim oblastim u ukupnim rashodima države (tabela 1).

⁵ Funkcionalna klasifikacija iskazuje izdatke po nameni za određenu oblast, u skladu s klasifikacijom državnih funkcija koju je donelo Statističko odeljenje Ujedinjenih nacija. Čine je kategorije, grupe i klase. U kategorijama su opšti ciljevi i zadaci države, dok se u grupama i klasama detaljnije razrađuju sadržaj kategorija i način na koje se opšti ciljevi ostvaruju.

Tabela 1: Rashodi lokalnih vlasti u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite i ostalih rashodi lokalnih vlasti kao % BDP



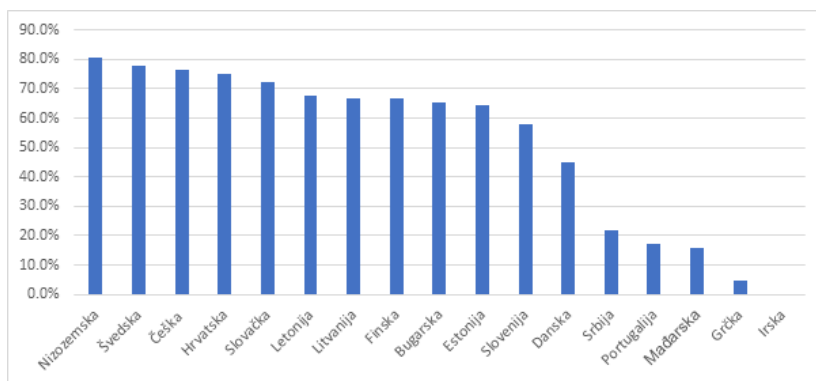
Izvori: Podaci za Srbiju su proračun autora na osnovu podataka iz: Министарство финансија Републике Србије (2022; 200), Влада Републике Србије (2023) i odluke o završnim računima 141 JLS i AP Vojvodine. Podaci za države EU: Eurostat (n.d.).

Ovi podaci stavljaju Srbiju u red visoko centralizovanih zemalja uporedive veličine u EU (Mađarska,⁶ Portugalija, Grčka i Irska⁷), u kojima većinu rashoda u ove tri oblasti snose centralne vlasti. Kada se pogleda nivo rashoda na subnacionalnom nivou, a pogotovu na lokalnom, oni su za svaku od ovih oblasti znatno niži nego u većini zemalja EU.

⁶ Mađarska je do 2012. godine spadala u fiskalno decentralizovane države, kada je u njoj urađena recentralizacija – i to prevashodno recentralizacija nadležnosti u ove tri oblasti.

⁷ Imajući u vidu izrazito nisko učešće javnih rashoda u BDP-u Irske, uključivanje aspekta marketizacije u definiciju decentralizacije, što je bila praksa u prošlosti, prebacilo bi Irsku sa visoko centralizovane na drugo mesto (odmah iza Danske) po nivou fiskalne decentralizacije.

Tabela 2: Udeo rashoda lokalnih vlasti u ukupnim rashodima opšte države u oblasti obrazovanja



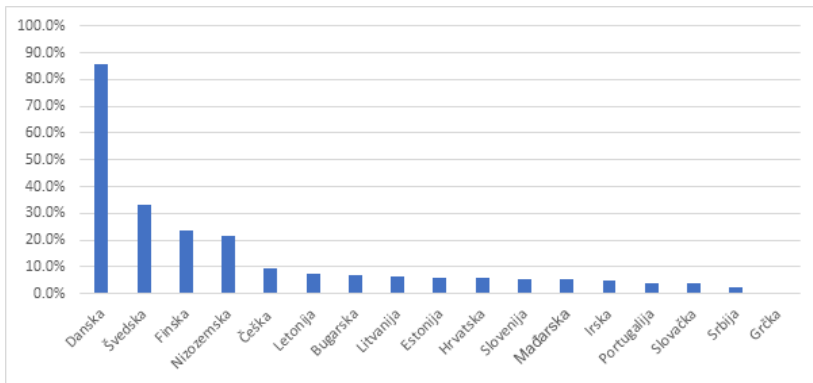
Izvori: Ibid.

Udeo rashoda na nivou lokalnih vlasti se u ukupnim rashodima za obrazovanje u većini analiziranih zemalja EU kreće od 45% (Danska⁸) do 80% (Nizozemska). Većina njih je, vođena načelom supsidijarnosti, odgovornost za pružanje osnovnog i srednjeg obrazovanja prenela na lokalnu samoupravu, pa je i nivo decentralizacije prema ovom pokazatelju u njima znatno veći nego u Srbiji,⁹ Mađarskoj i Portugaliji, a neuporedivo veći nego u Grčkoj i Irskoj, gde je javno obrazovanje skoro potpuno u nadležnosti centralnog nivoa vlasti.

⁸ Za razliku od ostalih zemalja sa znatnijim učešćem rashoda lokalnih vlasti u ukupnim rashodima opšte države za obrazovanje, u Danskoj je srednje školstvo odgovornost centralnog nivoa države.

⁹ U Srbiji je samo predškolsko vaspitanje i obrazovanje dominantno u nadležnosti lokalne samouprave, dok je njihova uloga u osnovnom i srednjem obrazovanju prevashodno svedena na finansiranje tekućih troškova škola, stručnog usavršavanje zaposlenih, jubilarne nagrade i prevoz zaposlenih i učenika koji stanuju na udaljenosti većoj od propisane zakonom.

Tabela 3: Udeo rashoda lokalnih vlasti u ukupnim rashodima opšte države u oblasti socijalne zaštite

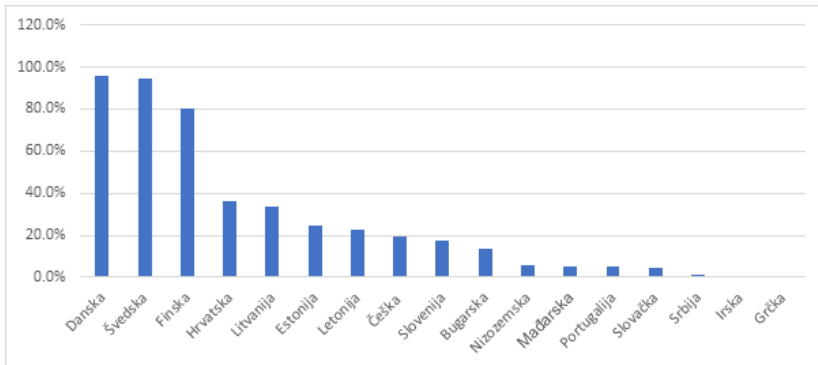


Izvori: Ibid.

Udeo rashoda na nivou lokalnih vlasti u ukupnim rashodima za socijalnu zaštitu,¹⁰ znatno se razlikuje između ovde analiziranih zemalja EU. Samo u četiri je iznad 20% (Danska, Nizozemska, Finska i Švedska), a u ostalima je niži od 10%. Izuzev pet država, udeo se kreće u rasponu od 5% do 10%. Udeo rashoda lokalnih vlasti u ukupnim rashodima za socijalnu zaštitu u Srbiji iznosi svega 2,3% (samo je u Grčkoj manji), pa ne iznenađuje da je u njoj najveći deo nadležnosti u oblasti socijalne zaštite na nacionalnom nivou.

¹⁰ U rashode socijalne zaštite ulaze i rashodi za socijalno osiguranje (penzije), koji su njihova pojedinačno najveća stavka i koji su po pravilu na centralnom nivou.

Tabela 4: Udeo rashoda lokalnih vlasti u ukupnim rashodima opšte države u oblasti zdravstva



Izvori: Ibid.

Zdravstvena zaštita u Srbiji je i ranije pretežno bila u nadležnosti republike, a novim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (2019) mandat lokalne samouprave dodatno je smanjen, jer su osnivačka prava za ustanove primarne zdravstvene zaštite prešla na republiku, odnosno na autonomne pokrajine.¹¹ Udeo lokalnih vlasti u ukupnim rashodima za zdravstvo opšte države iznosi samo 1,4%. Niži je samo u Irskoj i Grčkoj, u kojima je zdravstvo potpuno u ingerenciji centralnih vlasti.

Važno je primetiti da je zdravstvo oblast u kojoj su razlike između zemalja najveće. Udeo subnacionalnih vlasti u rashodima očekivano je najveći u nordijskim zemljama (između 80% u Finskoj i 95% u Švedskoj i Danskoj), s tim što su za ovo prevashodno nadležni regioni, a manje lokalna samouprava. Drugu grupu čine bivše socijalističke zemlje (s izuzetkom Mađarske i Slovačke), gde se udeo lokalnih vlasti u ukupnim rashodima za zdravstvo kreće od 14% u Bugarskoj do 36% u Hrvatskoj. U ostalim zemljama EU je taj

¹¹ JLS ostaju osnivači samo apotekarskih ustanova.

udeo do 6%, uključujući relativno visoko decentralizovanu Nizozemsku. U znatnom broju federalnih i kvazifederalnih država zapadne i centralne Evrope, koje nisu predmet uporedne analize, ova nadležnost nalazi se na centralnom nivou ili na nivou federalnih jedinica i regiona.¹²

Iako su u Srbiji rashodi lokalne samouprave u ove tri oblasti znatno manji nego u većini zemalja EU, oni ipak čine oko četvrtinu svih njenih rashoda. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (2007), to je prvi put regulisano na sistemski način, jer je propisano da se nadležnosti u ovim oblastima prevashodno finansiraju iz opštih prihoda budžeta JLS. No, odveć česte izmene zakona narušile su ravnotežu između vrsta prihoda lokalne samouprave, dok je sam način finansiranja učinjen netransparentnim. Stoga je u stručnoj javnosti nepodeljeno mišljenje o neophodnosti novog sistemskog načina finansiranja opština i gradova, kojim bi bili obezbeđeni odgovarajući, pravični i predvidivi prihodi lokalne samouprave (Фискални савет 2017).

Pored sredstava iz opštih prihoda budžeta, usluge socijalne zaštite finansirane su i namenskim transferima od republike. Zakonom o socijalnoj zaštiti (2011), oni su u socijalnoj zaštiti uvedeni kao mehanizam kojim JLS sa centralnog nivoa dobijaju finansijsku podršku za usluge socijalne zaštite iz njihove nadležnosti. Uredbom o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti (2016) omogućeno je potpuno ili delimično finansiranje usluga socijalne zaštite za JLS sa centralnog nivoa, izuzev onih koje pripadaju prvoj grupi razvijenosti.¹³ Iako je nesporno da

¹² Belgija, Velika Britanija, Nemačka, Francuska, Švajcarska i Španija.

¹³ Uredbom je utvrđeno da se JLS iz IV grupe razvijenosti namenski transfer dodeljuje bez obzira da li su obezbedile učešće u finansiranju, dok se one iz II i III grupe imaju kroz dopunjujuće finansiranje.

je način finansiranja donekle unapređen, pogotovo u najnerazvijenijim opštinama, kao i da je omogućen razvoj socijalnih usluga (Matković, Stranjaković 2020), revizija svrsishodnosti ukazuje na ozbiljne probleme i nedostatke ovog instrumenta (Државна ревизорска институција 2022).

Posebno je nelogično, sa velikim posledicama po upravljanje sistemom osnovnog obrazovanja, da su osnovne škole Pravilnikom o spisku korisnika javnih sredstava (2022) definisane kao korisnici republičkog ili pokrajinskog budžeta, iako je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2017) definisano da su njihovi osnivači JLS, što je slučaj i kod predškolskih ustanova. Slično važi i za centre za socijalni rad, čiji su osnivači takođe JLS. Ne samo da je ovim znatno smanjen pokazatelj fiskalne decentralizacije, nego je suštinski smanjena i zainteresovanost lokalne samouprave da unapređuje infrastrukturu ovih ustanova i pomogne unapređenju ishoda njihovog rada.

Kada je u pitanju upravljanje u ovim oblastima, postavlja se ključno političko pitanje, odnosno problem, jer je stepen političke decentralizacije veći ako je lokalna samouprava odgovorna za izbor i razrešenje rukovodilaca ustanova kojima je osnivač (osnovne škole i centri za socijalni rad). Pri tome se podrazumeva da rukovodioci samostalno odlučuju u sprovođenju politike iz svoje nadležnosti. Izbor i razrešenje direktora trenutno zavisi od nadležnih ministara, što suštinski umanjuje samoupravu na lokalnom nivou. Još značajnije je što ovakvo rešenje izabrane predstavnike lokalnih zajednica dobrano isključuje iz odlučivanja o pitanjima od najvećeg značaja za život i razvoj tih zajednica.

Šta da se radi?

Opis stanja pruža osnov za odgovor na pitanje o smislu decentralizovanja ove tri oblasti i o potrebnom stepenu te decentralizacije, imajući u vidu ne samo postojeću raspodelu funkcija i način finansiranja, nego i prirodu odnosa centralnih i lokalnih vlasti, teritorijalnu organizaciju i sistem lokalne samouprave, kao i kapacitete JLS za preuzimanje tih funkcija. Stoga ovde date preporuke podrazumevaju sled koraka koje bi trebalo preduzeti.

S obzirom da se osnovno i srednje obrazovanje smatraju i nacionalnim prioritetom, učešće i odgovornost centralnih vlasti u finansiranju i regulisanju obrazovanja (utvrđivanje nastavnih planova i programa i postavljanje obrazovnih standarda) je nesporno i neophodno i zbog efikasnosti i zbog jednakosti. Iz predočenih stranih primera vidi se da lokalne vlasti, u skladu s načelom supsidijarnosti, imaju značajnu odgovornost u odlučivanju o načinu pružanju usluga osnovnog obrazovanja i u neposrednom pružanju usluga. Iako ne postoji jednostavno, niti jedinstveno, pravilo koje treba slediti u decentralizaciji obrazovanja, rešenje treba tražiti u ravnoteži centralizovanog i decentralizovanog odlučivanja na različitim nivoima, spram ciljeva obrazovnog sistema.

Decentralizaciju obrazovanja treba razumeti kao proces prenosa fiskalnih i odlučilačkih ovlašćenja na niže nivoe vlasti i na same obrazovne ustanove, koji utiče na način na koji školski sistemi koriste resurse i organizuju nastavu (nastavni planovi i programi, udžbenici, nastavne metode, raspored), osoblje (zapošljavanje, otpuštanje i nagrađivanje, platni nivoi, dodeljivanje nastavnih obaveza, obuka i stručno usavršavanje) i planiranje i upravljanje javnim školama.

Mnogo je razloga zbog kojih je decentralizacija obrazovnih usluga važna. U srpskoj javnosti je kao primer najkvalitetnijeg obrazovanja prepoznata Finska, pre svega zbog poslovičnog uspeha na PISA testovima. Relativno su nepoznati primeri Estonije i Poljske, dveju evropskih zemalja sa najvećim skokom u tom rangiranju.¹⁴ One su iz visoko centralizovanog sistema prešle u visoko decentralizovani, pa njihovo iskustvo, prvenstveno način na koji su uredile sistem obrazovanja, može biti vodilja i za reforme u Srbiji.

Pored toga što estonske opštine finansiraju tekuće troškove škola, one su ovlašćene da ih osnivaju, preuređuju i zatvaraju, vode računa o broju dece koja obavezno pohađaju školu, kontrolišu pohađanje, organizuju prevoz đaka, obezbeđuju školski obrok i obavljaju još niz povezanih delatnosti. Za razliku od Srbije, u toj zemlji opštine pokrivaju plate osoblja, njihove socijalne doprinose, udžbenike i stručno usavršavanje. To čine iz transfernih sredstva koje u te svrhe dodeljuju centralne vlasti, a iznos se utvrđuje prema broju učenika. Centralne vlasti pritom ne propisuju smernice za korišćenje transfernih sredstava, a opštine zadržavaju obavezu i pravo da škole finansiraju na osnovu svojih potreba.

Slična decentralizacija poljskog sistema obrazovanja dramatično je poboljšala rezultate učenika, posebno siromašnijih, na međunarodnim testovima kao što su PISA i TIMSS, što je Poljsku učinilo primerom u reformi obrazovanja. To je postignuto uprkos demografskom padu koji je primorao opštine da zatvore 20% školskih objekata,

¹⁴ Estonija je na poslednjem PISA testu za koji su objavljeni rezultati (2018) najbolje rangirana evropska zemlja, a Poljska je treća, iza Finske (OECD 2019).

restrukturiraju školske mreže i sistem prevoza učenika i smanje broj nastavnog osoblja za 6%. Iako je nemoguće ove dobitke pripisati bilo kom pojedinačnom faktoru, PISA izveštaj za Poljsku iz 2009. godine navodi da je prenošenje školstva na lokalnu samoupravu znatno uticalo na razvoj obrazovanja (Levitas 2014: 10). Kao posebno dobar ishod decentralizacije, poljske JLS su transfernim sredstvima za finansiranje obrazovanja dodavale u proseku 40% sredstava iz sopstvenih prihoda.

Ovi primeri daju za pravo zalaganju za decentralizaciju obrazovanja u Srbiji. To bi podrazumevalo da osnovne škole više ne budu korisnice republičkog (i pokrajinskog) budžeta, nego lokalnog, kao i da njihove direktore imenuju školski odbori, a ne ministar prosvete. Ovakve promene podrazumevale bi i izmene sistema finansiranja. Srbija bi decentralizacijom rashoda u obrazovanju uspostavila sistem koji bi potencijalno omogućio značajno unapređenje stopa ponavljanja, napuštanja i završetka školovanja, kao i rezultate testova, ali i kvalitetniju infrastrukturu i mrežu škola. Povrh toga, veća samostalnost škola u odlučivanju može osetno poboljšati obrazovne rezultate.

Za razliku od osnovnog, pitanje decentralizacije srednjeg školstva je složenije, jer bi podrazumevalo i prebacivanje osnivačkih prava na lokalnu samoupravu. Ima dovoljno argumenata da bi i ovde prebacivanje dela nadležnosti doprinelo unapređenju srednjoškolskog obrazovanja, imajući u vidu da su u decentralizovanim zemljama srednje škole uglavnom na lokalnom nivou. Ipak treba reći da bi poželjni stepen decentralizacije verovatno bio nešto niži, jer srednjoškolsko obrazovanje po prirodi manje ima karakter lokalnog dobra nego osnovno.

Kada je u pitanju socijalna zaštita, potrebna je umerena i postepena decentralizacija. Ona bi prevashodno

podrazumevala prebacivanje centara za socijalni rad iz korisnika republičkog (i pokrajinskog) budžeta u korisnike lokalnog. Rešenje po kome ministar daje saglasnost na imenovanje direktora centara za socijalni rad nepotrebno narušava lokalnu autonomiju. S druge strane, do sada povereni poslovi treba da ostanu takvi i da se finansiraju namenskim transferom, dok bi usluge socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave trebalo finansirati takozvanim funkcionalnim transferom, gde bi JLS imale mandat da ih finansiraju u skladu sa svojim potrebama.

Što se tiče zdravstva, decentralizacija tu nije prioritet i trebalo bi je ostaviti za kasniji period. Dva su argumenta za ovu preporuku. Prvo, u mnogim evropskim zemljama ova nadležnost je na centralnom nivou, odnosno na nivou federalnih ili kvazifederalnih jedinica. U slučaju zemalja u kojima je zdravstvo pretežno u nadležnosti subnacionalnih vlasti, poput nordijskih, to je nadležnost srednjeg nivoa (regionalnog ili okružnog). Imajući u vidu teritorijalnu organizaciju Srbije, ovo bi komplikovalo i donekle rizičnim činilo da se takva decentralizacija kao sistemski poduhvat dogodi u kratkom ili srednjem roku. Drugo, zdravstvo iziskuje specifična znanja, pa bi, imajući u vidu trenutne kapacitete lokalne samouprave, mogući efekat podeljene nadležnosti između različitih nivoa vlasti bilo ugrožavanje efikasnosti i kvaliteta usluga.

Na kraju treba naglasiti da pozitivni efekti decentralizacije socijalne zaštite i, posebno, obrazovanja nisu mogući bez znatno većeg ulaganja centralnih vlasti,¹⁵ niti bez njihovog promišljenog i odgovornog upravljanja u svojim nadležnostima, koje u te dve oblasti i dalje treba

¹⁵ Gledano kroz procenat BDP-a, ulaganje Srbije u ovim oblastima znatno je manje nego u skoro svim zemljama EU.

da ostane značajno. Dodatno, prenošenjem nadležnosti u osnovnom obrazovanju i socijalnoj zaštiti, Srbija bi se približila cilju iz Programa za reformu sistema lokalne samouprave, da udeo lokalne samouprave u rashodima opšte države do 2025. godine dostigne 18% (Vlada Republike Srbije 2021: 160).

Iako je decentralizacija ovde pretežno posmatrana u svetlu finansiranja javnih nadležnosti, njen značaj nije samo ekonomski, nego u još većoj meri politički. Ona u Srbiji može imati smisla samo ako lokalnoj samoupravi daje sadržaj – i prenosom nadležnosti, i obezbeđivanjem sredstava i uslova za njihovo sprovođenje. Učešće građana u političkom odlučivanju na lokalnom nivou ima smisla samo ako imaju o čemu da odlučuju. Rđavo osmišljena i sprovedena decentralizacija proizvela bi rđave ishode, uključujući makroekonomski i fiskalni disbalans, povećanje regionalnih razlika i eroziju sistema socijalne zaštite, a naposljetku i ugrožavanje tržišta. S druge strane, pažljivo osmišljena i sprovedena decentralizacija, prevashodno u oblastima kojima se bavi ovaj rad, predstavljala bi veliku šansu za razvoj Srbije kao pravednijeg društva.

Bibliografija

Anić, Aleksandra & Pavle Medić (2021), *Reducing inequalities – pathway to sustainable development*, Belgrade: Center for Advanced Economic Studies.

Државна ревизорска институција (2022), *Извештај о ревизији сврсисходности пословања: Ефикасност расподеле и коришћења наменских трансфера у социјалној заштити*.

Eurostat (n.d.), *Data Browser General government expenditure by function (COFOG)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_4385676/default/table?lang=en (pristupljeno 1. februara 2023).

Фискални савет (2017), *Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке. Резиме*.

Levitas, Anthony (2014), "Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About 'Decentralization'", *Watson Institute for International Studies Research Paper No. 2014-14*.

Marinković, Aleksandar & Novak Gajić (2022), "Serbia: Three phases of local electoral politics after 1990", in Gendźwiłł, Adam, Ulrik Kjær & Kristof Steyvers (Eds), *The Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*, London: Routledge, pp. 465–475.

Matković, Gordana, i Milica Stranjaković (2016), *Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih самоуправа u Republici Srbiji*, Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.

Министарство финансија Републике Србије (2022), *Билтен јавних финансија 12/2021*, 208.

OECD (2019), *PISA 2018 Results: Combined Executive Summaries, Volume I, II & III*.

Rajan, Raghuram (2019), *The Third Pillar: How the State and Markets are leaving Communities Behind*, New York, NY: Penguin Press.

Ranđelović, Saša i Svetlana Vukanović (2021), „Fiskalna decentralizacija i lokalna politika javnih investicija u Republici Srbiji”, *Ekonomski horizonti* 23(3): 207–224.

Rosen, Harvey S. & Ted Gayer (2014), *Public Finance. 10th Edition*, New York, NY: McGraw-Hill Irwin.

Влада Републике Србије (2021), *Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године.*

Влада Републике Србије (2023), *Програм економских реформи за период од 2023. до 2025. године.*

