



**Financijski odnosi među različitim razinama  
vlasti u državama jugoistočne Europe u svjetlu  
svjetske gospodarske krize**

Dubrovačka deklaracija  
Mreže udruga lokalnih vlasti u jugoistočnoj Europi  
(NALAS)

Dubrovnik, 11.-12. srpanj 2009. godine

## **Financijski odnosi među različitim razinama vlasti u državama jugoistočne Europe u svjetlu svjetske gospodarske krize**

Dubrovačka deklaracija Mreže udruga lokalnih vlasti u jugoistočnoj Europi (NALAS)

Tijekom posljednjih osam mjeseci, svjetska gospodarska kriza počela je sve jače pogađati lokalnu samoupravu diljem jugoistočne Europe. Fiskalni prihodi jedinica lokalne samouprave snažno su pogođena odlukama nacionalnih vlada da smanje potpore i transfere lokalnoj samoupravi u svrhu smanjenja ukupne javne potrošnje i sprječavanja većeg proračunskog manjka; pala je stvarna gospodarska 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 Europi. Na Općoj skupštini NALAS-a održanoj u studenom 2008. godine u Tirani, dogovorili smo preporuke za nacionalne vlade i lokalne vlasti od kojih su mnoge primjenjive još i danas<sup>1</sup>. 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, financijske i gospodarske štete uzrokovane ovom krizom vjerojatno trajati godinama.

Mi, udruge lokalnih vlasti u državama jugoistočne Europe, 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 temeljiti na određenim općim načelima; da nacionalne udruge lokalnih vlasti moraju pojačati svoje napore kako bi pomogle svojem 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 Europe da:**

**1. Konzultiraju udruženja lokalnih vlasti prije bilo kakvih nepovoljnih izmjena u sustavu financiranja različitih razina vlasti unutar države te da izbjegavaju smanjenja u planiranim financijskim transferima unutar iste godine.**

---

<sup>1</sup> Policy Brief: Local Governments of South East Europe Respond to Global Economic Crisis, NALAS Recommendations, November 2008: [http://www.nalas.eu/ga/NALAS\\_Policy\\_Brief\\_Global%20Crisis\\_LGs\\_inSEE.pdf](http://www.nalas.eu/ga/NALAS_Policy_Brief_Global%20Crisis_LGs_inSEE.pdf) (Smjernice: Odgovor lokalnih vlasti jugoistočne Europe na svjetsku gospodarsku krizu, NALAS-ove preporuke, studeni 2008. godine)

Nacionalne vlade trebaju poduzeti sve moguće mjere kako bi izbjegle izmjene u sustavu financiranja različitih razina 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 financiranja imati na proračune lokalnih jedinica. U mnogim državama našeg područja, jedinice lokalne samouprave imaju mala financijska sredstva pa će dodatna smanjenja u proračunu dovesti do pogoršanja kvalitete javnih usluga i/ili povećanih kašnjenja u plaćanju obveza. Neočekivana smanjenja planiranih financijskih transfera unutar iste godine su pogotovo štetna, budući da jedinice lokalne samouprave u pravilu imaju vrlo malo prostora za kratkoročnu prilagodbu i budući da takve odluke u potpunosti narušavaju proces financijskog planiranja.

2. Ukoliko pregovaraju s **Međunarodnim monetarnim fondom ili Europskom unijom o pomoći općem proračunu**, naglase i ulogu jedinica lokalne samouprave u ublažavanju krize i **zadrže postojeću razinu potpora i transfera**.

Mi također podržavamo pomoć Međunarodnog monetarnog fonda, Europske unije i sličnih organizacija pod uvjetom da se zadrži barem postojeća razina financijskih transfera sa središnje razine vlasti na lokalnu.

3. **Redovito raspravljaju o krizi s udruženjima lokalnih vlasti**, osiguravaju im pristup informacijama<sup>2</sup> i uključuju ih u definiranje i provedbu predloženih mjera za ublažavanje krize.

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

Kako bi ti sastanci bili učinkoviti i korisni, naše nacionalne vlade moraju biti spremne dati lokalnim vlastima ne samo informacije o mjerama koje se razmatraju, već i sve podatke potrebne za procjenu učinkovitosti tih mjera, uključujući i općenite podatke o cjelokupnom gospodarskom stanju. Lokalne vlasti moraju posebno biti upoznate s ostvarivanjem javnih prihoda na mjesečnoj razini, stanjem na njihovu lokalnim 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 učinkovitosti programa ulaganja, podržanih od strane Europske unije i drugih donatora**.

Prva žrtva gubitka prihoda na lokalnoj razini bit će vrlo vjerojatno 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.

---

<sup>2</sup> CEMR's Code of Good Practice in Consultation, Paris, December 2008. Article 7: Access to Information, (Kodeks dobre prakse konzultiranja Vijeća europskih lokalnih i regionalnih jedinica, Pariz, prosinac 2008. Godine, Članak 7: Pristup informacijama)

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 lokalnoj razini koji su već spremni za provedbu. Jednako tako, zahtijevamo od Europske unije i naših nacionalnih vlada da surađuju s nama na osiguravanju učinkovitog pristupa sredstvima iz pretprijetnih i strukturalnih fondova svim jedinicama lokalne samouprave, uključujući i one koje imaju poteškoća u izradi potrebnih studija provedivosti, kao i one koje imaju problema s financiranjem projekata dok im se ne uplati povrat uložениh sredstava<sup>3</sup>.

5. Uz sve navedeno, zahtijevamo od nacionalnih vlada u državama jugoistočne Europe 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 na primjer:

- **Dati** lokalnim vlastima **veće ovlasti** 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 gospodarski 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 proračuna jedinica lokalne samouprave.

Nacionalne vlade i lokalne vlasti trebaju uspostaviti sustav praćenja naplate novčanih obveza 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 sustav 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 **potpora 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 donositelji odluka moraju uložiti sav trud kako bi osigurali da se postojećim sredstvima raspolaže što učinkovitije i

---

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

ekonomičnije te da se sredstva za potpore dodijeljuju na osnovi objektivnih kriterija onima kojima su uistinu potrebna.

6. Na kraju, podsjećamo naše nacionalne vlade da su se potvrđivanjem **Europske povelje o lokalnoj samoupravi** Vijeća Europe obvezale na poštivanje načela i odredaba Povelje. Posebno tražimo da se poštuje članak 9 – kojim se jamči jedinicama lokalne samouprave da svojim financijskim sredstvima slobodno raspoložu u obavljanju svojih ovlasti, a posebno da njihovi vlastiti prihodi slijede promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti (članak 9, stavak 4 Povelje).

\*\*\*\*\*

Zbog ozbiljnosti krize i jednako važne činjenice da će razina javne potrošnje biti izložena pritiscima još dugo nakon završetka krize, od iznimne 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 učinkovitosti i ekonomičnosti pružanja javnih usluga.

#### **Obvezujemo se da ćemo podržati i pomoći lokalnim vlastima u jugoistočnoj Europi da:**

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

Udruge lokalnih vlasti trebaju uložiti dodatne napore u pružanje odgovarajućih savjeta i tehničke pomoći svojem članstvu; uspostaviti ili unaprijediti sustav razmjene primjera dobre prakse i definirati sustav mjerila i procjene učinkovitosti rada. Kako bi odgovorili na izazove krize, jedinice lokalne samouprave moraju biti u mogućnosti usporediti 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 svojem proračunu. Zbog same prirode trenutne krize, vrlo je teško predvidjeti operativni višak i lokalne vlasti trebaju vrlo konzervativno planirati proračun i pristupati izradi financijskih projekcija. Istovremeno, zbog poteškoća nacionalnih vlada u očuvanju stabilnosti tečaja državnih valuta, treba izbjegavati zaduživanja u stranim valutama. U svakom slučaju, lokalne vlasti se ne smiju dugoročno zadužiti u svrhu pokrivanja vlastitog proračunskog manjka.

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

Lokalne vlasti moraju naći načina da pružaju javne usluge uz postojeću ili manju razinu 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 tvrtke koje se bave pružanjem socijalnih usluga; te unaprijediti standarde usluga koje su preskupe i time neodržive.

5. Pojačaju **unutarnju kontrolu** i provode **jasne postupke javne nabave**.

Udruženja lokalnih vlasti i njihovo članstvo moraju osigurati izradu i provedbu jeftinih i učinkovitih metoda unutarnje kontrole, kao i provedbu jasnih, ciljanih i ispravnih postupaka javne nabave.

6. Poboljšaju **usmjeravanje socijalne pomoći** onima kojima je najpotrebnija.

Prilikom davanja socijalne pomoći, nužno 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 financijske 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 općina Crne Gore

Ivica KLEM, predsjednik Udruge općina u Republici Hrvatskoj

Nenad MILENKOVIĆ, predsjednik Stalne konferencije gradova i općina Srbije

Bajram REXHEPI, predsjednik Udruge općina Kosova

Refik RRUGIJA, predsjednik Udruge albanskih općina

Husein SMAJLOVIĆ, predsjednik Udruge općina i gradova Federacije BiH

Vasile ASIMIONESE, dopredsjednik Nacionalne lige udruge gradonačelnika Moldavije

Emil DRAGHICI, dopredsjednik Rumunjske federacije lokalnih vlasti

Zdravko KRSMANOVIĆ, dopredsjednik Udruge gradova i općina Republike Srpske

Anton PERŠAK, dopredsjednik Udruge općina i gradova Slovenije

Alexandru AMBROSS, Nacionalna liga udruge gradonačelnika Moldavije

Lokman ČAĞIRICI, Savez općina regije Marmara

Pal LEKAJ, Udruga općina Kosova

Penka PENKOVA, Nacionalna udruge općina u Republici Bugarskoj