

POLICY PAPER

Decentralizacija u Crnoj Gori: lokalne samouprave i finansiranje obrazovanja



**CENTAR ZA PREDUZETNIŠTVO I EKONOMSKI RAZVOJ
(CEED)**

Kralja Nikole 27a/4
Poslovni centar "Čelebić"
81000 Podgorica
Crna Gora

Tel: +382 (0) 20 633 855
Fax: +382 (0) 20 620 611
E-mail: ceed@t-com.me
Web site: www.visit-ceed.org.me

Uvod

Reforma lokalne samouprave je jedan od najvećih izazova sa kojim se centralna vlast i lokalne samouprave susrijeću u toku tranzicije i jedan od najobuhvatnijih poslova koje je neophodno uraditi na putu evropskih integracija. Ukupnu reformu javne uprave u Crnoj Gori karakteriše smanjenje visokog stepena centralizacije proširivanjem nadležnosti lokalnih samouprava i promjenom izvora finansiranja javnih poslova. Prema Ustavu, prihvatanjem načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i drugih zakona, stvoren je institucionalni i pravni okvir za dalje jačanje lokalne samouprave. Takođe, donijeta je Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016, kojom je predložena potreba za daljim nastavkom decentralizacije.

Međutim, proces decentralizacije u Crnoj Gori je u ranoj fazi s obzirom da početni koraci u procesu decentralizacije nijesu praćeni dodatnim mjerama adekvatne fiskalne decentralizacije, a samim tim njen nivo je ostao nepromijenjen. Ustavom je obezbijedena autonomija jedinica lokalne samouprave, ali se one trenutno suočavaju sa problemom administrativnih i finansijskih kapaciteta za preuzimanje novih nadležnosti od strane države. Iz tog razloga, potrebno je definisati adekvatne načine njihovog uključivanja u proces decentralizacije.

1. Finansijska decentralizacija u obrazovanju

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, opštine pored sopstvenih poslova mogu vršiti povjerene poslove iz nadležnosti organa državne vlasti. Osnovna svrha prenosa određenih nadležnosti na lokalne samouprave je njihovo ekonomičnije, efikasnije i kvalitetnije izvršenje. Zakonom je predviđen prenos nadležnosti u oblasti obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite, socijalne i dječje zaštite, zapošljavanja, kao i drugim oblastima od interesa za lokalno stanovništvo.

Za potrebe ovog rada posmatra se prenos nadležnosti u oblasti finansiranja obrazovanja na nivo lokalne samouprave. Tokom ove godine, Ministarstvo prosvjete i sporta predložilo je da se finansijska sredstva namijenjena finansiranju obrazovanja direktno prenesu na nivo škola. Ovaj predlog predstavlja „prelazno rješenje“ do trenutka kada bi ekonomska situacija omogućila uključivanje lokalnih samouprava u finansiranje pojedinih segmenata obrazovanja. Na dugi rok, na nivo lokalne samouprave prenijele bi se obaveze koje se odnose na: materijalne troškove, kapitalne investicije, osiguranje objekata, prevoz učenika, poreze i dr.*

* Ministarstvo prosvjete i sporta, 2012, „Decentralizacija finansiranja obrazovanja i metodologija za određivanje cijene koštanja obrazovanja učenika po modelu „per capita“.

Navedeno prelazno rješenje može uticati na lokalne samouprave da se isključe iz procesa obrazovanja u ovoj fazi decentralizacije. Iz tog razloga postavlja se pitanje da li postoji dodatno rješenje koje bi omogućilo da lokalne samouprave budu uključene u proces finansijske decentralizacije obrazovanja.

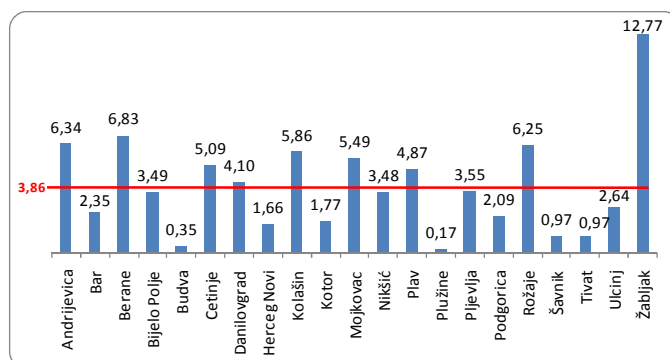
2. Zašto lokalne samouprave nijesu u mogućnosti da učestvuju u finansiranju obrazovanja?

Obrazovni sistem u Crnoj Gori je visokocentralizovan kada su finansije u pitanju. Ukupan sistem obrazovanja u Crnoj Gori finansira se sa centralnog nivoa. Ministarstvo prosvjete i sporta pokriva sve troškove u vezi sa obrazovanjem, uključujući plate zaposlenih, tekuće troškove, rashode za energiju, investiciono održavanje, kapitalne izdatke i slično. Još uvijek nije uspostavljeno prenošenje dijela nadležnosti za finansiranje obrazovanja na nivo lokalnih samouprava i nije zakonom propisana obaveza finansiranja sistema obrazovanja. Zbog navedenog, cijeli sistem obrazovanja i dalje ostaje na centralnom nivou.

Da bi utvrdili da li opštine mogu da budu uključene u finansijsku decentralizaciju obrazovanja, posmatrano je da li lokalne samouprave mogu da preuzmu finansiranje materijalnih troškova** osnovnog i srednjeg obrazovanja, koji su najmanji troškovi u ukupnim troškovima obrazovanja. Ukupni materijalni troškovi po lokalnim samoupravama značajno se razlikuju, u zavisnosti od broja učenika i škola. Da bi utvrdili iznos njihovog opterećenja na budžet lokalnih samouprava, posmatran je procenat ukupnih materijalnih troškova u odnosu na budžet lokalnih samouprava u toku 2010. godine.

Analizom je utvrđeno da prosječno učešće materijalnih troškova u budžetu lokalnih samouprava iznosi 3,86% i kreće se u rasponu od 0,17% do 12,77%. Ispod ovog prosjeka se nalazi 12 opština. Ukoliko bi uzeli u obzir samo ovaj kriterijum za ove opštine materijalni troškovi ne bi predstavljali veliko budžetsko opterećenje. Posebno za opštine sa učešćem materijalnih troškova u iznosu od 0,17% i 0,35% (Grafik 1).

Grafik 1. Procenat materijalnih troškova u odnosu na budžet lokalnih samouprava (2010)



Međutim, prenošenje obaveze finansiranja materijalnih troškova na nivo lokalnih samouprava, zahtijevalo bi povećanje opštinskih prihoda, koje u sadašnjoj ekonomskoj situaciji nije moguće. Iako su povećale određene poreze i naknade***, opštine nijesu u mogućnosti da tekućim prihodima u potpunosti finansiraju tekuće rashode i da obezbijede redovno servisiranje zakonskih obaveza prema zaposlenima, državi i dobavljačima.

Lokalne samouprave posljednjih godina bilježe pad ukupnih prihoda (sa 6,16% GDP-a u 2009. na 4,76% GDP-a u 2011.), smanjenje kapitalnih izdataka (sa 112,34 mil. eura u 2009. na 51,47 mil. eura u 2011.) i povećanje neizmirenih obaveza (na dan 31.12.2011. iznosio je 116,69 mil. eura ili 3,56% procijenjenog GDP-a za 2011.). U cilju prevazilaženja postojeće situacije, sedam opština je potpisalo ugovor o finansijskom restrukturiranju sa Ministarstvom finansija, a jedan broj je izrazio spremnost za ulazak u proceduru potpisivanja istog.

3. Moguće rješenje uključivanja opština u finansiranje obrazovanja

S obzirom da lokalne samouprave ne mogu iz sopstvenih prihoda finansirati materijalne troškove, Ministarstvo se opredijelilo da potrebna sredstva za finansiranje materijalnih troškova direktno prenese na škole i na taj način isključi lokalnu sam upravu u ovoj fazi decentralizacije. Pošto je krajni cilj decetralizacije prenos nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo, već u ovoj fazi je potrebno napraviti određene modele koji bi lokalne samouprave pripremile za potpuno preuzimanje novih nadležnosti.

Jedno od rješenja je uključivanje lokalnih samouprava u finansiranje kapitalnih investicija. Imajući u vidu da Ministarstvo svake godine izdvaja sredstva namijenjena kapitalnim ulaganjima u obrazovanje, mogao bi se osnovati fond namijenjen ovim ulaganjima. Sredstva fonda bi bila obezbijedena iz sredstava Ministarstva namijenjena kapitalnim ulaganjima, sredstava donatora (npr. EU fondovi, međunarodnih organizacija itd) i iz budžeta lokalnih samouprava. Ova sredstva bi se dodjeljivala lokalnim samoupravama na osnovu konkursa, gdje bi one kandidovale kapitalne projekte. Učešće opština u finansiranju kapitalnih investicija bi se obezbijedilo kroz obavezno kofinansiranje (u vidu obezbjeđivanja zemljišta, komunalnog opremanja zemljišta, izrade tehničke i planske dokumentacije, itd).

** Materijalni troškovi obuhvataju troškove grijanja, vode, struje i drugih komunalnih usluga; održavanja školskih objekata i terena; telefona, poštarine, kancelarijskog materijala; knjiga, papira, opreme, softvera; prevoza od kuće do škole.

*** Povećan je dio prihoda od poreza i naknada koji su ustupljeni opštini od strane države (npr. 12% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, 80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti). Takođe, lokalne samouprave su povećale stope poreza na nepokretnosti (od 0,08 do 0,1% na 0,1% do 1% tržišne vrijednosti nepokretnosti) i uvele druge sopstvene prihode.

Primjer iz prakse 1

Dobar primjer uspješne saradnje Ministarstva/Vlade, lokalnih samouprava i donatora u finansiranju infrastrukturnih projekata je konkurs „Grant šema za razvoj opština za male infrastrukturne projekte“. Putem ovog poziva manje razvijene opštine koje su korisnice Egalizacionog fonda imale su mogućnost da finansiraju manje infrastrukturne projekte. Od ukupno 15 opština koje su imale pravo da se prijave na prvi poziv 14 je predalo projekat, dok je 7 opština dobilo grant za finansiranje projekta. Za opštine koje u prvom pozivu nijesu dobile grant objavljen je drugi poziv, u kome je 7 od 8 opština dobilo sredstva. Navedeni grant se pokazao kao dobra praksa da opštine, koje tradicionalno primaju sredstva iz Egalizacionog fonda, steknu iskustvo u obezbjeđivanju sredstva kroz prijavljivanje na konkurse. Sredstva ovog fonda su obezbijeđena iz IPA-e, budžeta Vlade Crne Gore, budžeta opština i njihovih partnera. Iako je ovo bio prvi put da se manje razvijenim opštinama sredstva raspoređuju putem konkursa, opštine su izrazile veliku zainteresovanost da učestvuju.

Postoji nekoliko razloga za uključivanje opština u finansiranje kapitalnih troškova. Prije svega, lokalne samouprave su bolje upoznate u pogledu stanja objekata i kapaciteta škola u odnosu na centralni nivo. S obzirom da je u njihovoj nadležnosti prostorno planiranje kojim se usmjerava dalji razvoj i razmještaj stanovništva, bolje su upućene o potrebama izgradnje, proširenja ili prenamjene postojećih školskih objekata.

Primjer iz prakse 2

Na inicijativu gradske opštine Golubovci (Glavni grad Podgorica), u naselju Srpska od septembra 2011. otvorena je JU OŠ „Gornja Zeta“. Do tada, u ovom naselju postojalo je samo područno odjeljenje sa tri razreda osnovne škole. Usljed urbanizacije ovog područja, posljednjih godina došlo je do povećanja broja stanovnika, što je rezultiralo potrebom za otvaranjem devetogodišnje osnovne škole. U finansiranju ovog projekta učestvovalo je Ministarstvo prosvjete i sporta, a doprinos je dao i Glavni grad Podgorica kroz naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Otvaranjem osnovne škole smanjili su se troškovi prevoza učenika i povećala se bezbjednost djece koja su do tada išla u druge udaljenije škole.

U posljednjih dvadesetak godina izražene su velike migracije, koje su za posljedicu imale iseljavanje pojedinih područja usljed čega su brojne škole zatvorene. Ukidanje takvih škola je slabo rješenje naročito u područjima gdje škola predstavlja jedini društveni objekat i, kao takav, potencijalni centar društvenog i privrednog razvoja. U slučaju ustanovljene potrebe za ukidanjem takvih odjeljenja, treba omogućiti normalnu nastavu i bolju dostupnost do većih škola uvođenjem školskih autobusa ili kombija.

Problem održavanja školskih objekata sa malim brojem učenika je potrebno rješavati povezivanjem funkcija obrazovanja i kulturno-društvenog života u pojedinim ruralnim područjima.

Dosadašnje mjere sa centralnog nivoa nijesu dale adekvatne efekte u pogledu očuvanja školskih objekata nakon njihovog zatvaranja. Zatvaranje škola najčešće je praćen izostankom daljih investicionih zahvata u pogledu očuvanja samog objekta. Određeni broj lokalnih samouprava je u svojim strateškim planovima razvoja za naredni period prepoznao problem sa kojima se suočavaju školske ustanove na njihovoj teritoriji. U strateškim planovima lokalne samouprave su pokazale spremnost da učestvuju u njihovom rješavanju kroz kapitalne projekte. Takođe, prepoznale su potrebu očuvanja školskih objekata u kojima se ne izvodi nastava i definisali konkretne aktivnosti koje treba preduzeti. Realizacijom ovih aktivnosti bilo bi omogućeno ponovno vraćanje školskih objekata prvobitnoj namijeni u slučaju potrebe.

Primjer iz prakse 3

Strateški plan razvoja lokalne samouprave Šavnik 2012 - 2016: „Školski objekti u seoskom području su zastarjeli i potrebna je njihova rekonstrukcija kao bi se zaštitili od daljeg propadanja i vratili u funkcionalno stanje. U većini objekata prije svega neophodno je zamijeniti stolariju i krov. Većina školskih objekata je van funkcije, ali postoji potreba za korišćenjem školskog prostora za organizovanje škole za planinare i ljubitelje kanjoninga, kao i za njihov smještaj u ljetnjem periodu. Takođe, objekti bi koristili mjesnim zajednicama za održavanje kulturnih manifestacija i u druge svrhe.”

Zaključak

Finansiranje obrazovanja u Crnoj Gori je još uvijek visoko centralizovano. U cilju što boljeg sprovođenja procesa decentralizacije u oblasti obrazovanja, Ministarstvo prosvjete i sporta je uradilo analizu kojom su predložili da se finansijska sredstva za pokrivanje materijalnih troškova direktno prenesu na nivo škola. Ipak, potrebno je naći prelazno rješenje za uključivanje lokalnih samouprava u finansiranje obrazovanja. Jedno od mogućih je dodjeljivanje sredstava za finansiranje kapitalnih investicija kroz apliciranje projekata na konkurs. Navedeni model predstavlja dobru osnovu za motivisanje lokalnih samouprava da uzmu učešće u finansiranju obrazovanja. Na ovaj način podstiče se i konkurentnost između lokalnih samouprava i jačaju njihovi kapaciteti za pripremu i realizaciju projekata.

Raspodjela sredstava na ovakav način doprinijeće promjeni dosadašnje prakse gdje su sredstva za finansiranje kapitalnih projekata obezbjeđivana isključivo iz drugih izvora bez učešća lokalnih samouprava.

Lokalne samouprave, kao nosioci lokalnog privrednog i društvenog razvoja, bliže su građanima od centralne vlasti i stoga lakše prepoznaju potrebe u svojoj zajednici. Bolja upućenost u trenutno stanje školskih objekata na njihovoj teritoriji omogućava da pravovremeno reaguju u cilju izgradnje novih, te proširenja ili prenamjene postojećih školskih objekata. U skladu sa navedenim potrebno je što ranije uključiti lokalne samouprave u finansiranje kapitalnih troškova. U dugom roku na ovaj način bi se lakše prenijele predviđene nadležnosti i ostvarili definisani ciljevi procesa decentralizacije.

O CEED-u

Centar za preduzetništvo i ekonomski razvoj (CEED) je privatna nevladina organizacija osnovana u Crnoj Gori 1993 godine, sa ciljem da pruži podršku preduzetništvu i ekonomskom razvoju. Misija CEED-a je da kroz svoje programe, projekte i zalaganja promoviše i praktično implementira u Crnoj Gori ideje slobodnog tržišta, preduzetništva, jača ulogu privatne svojine u otvorenom i demokratskom društvu i vladavinu zakona. U junu 2011, CEED je akreditovan kao naučno-istraživačka institucija kod Ministarstva nauke. Za više informacija pogledajte: www.visit-ceed.org.me.