

Marijana Simić • Katarina Simić • Miloš Mojsilović
Vukašin Sarajlić • Miloš Hrnjaz

EFIKASAN

OPŠTINSKI

MENADŽER



**Fond za podršku
civilnom društvu u Srbiji**

1+1=2 CeSID

CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU
CENTRE FOR FREE ELECTION AND DEMOCRACY

EFIKASAN OPŠTINSKI MENADŽER

UREDNIK:

Miloš Hrnjaz

AUTORI:

Marijana Simić

Katarina Simić

Miloš Mojsilović

Vukašin Sarajlić

Miloš Hrnjaz

IZDAVAČ:

Centar za slobodne izbore i demokratiju

ZA IZDAVAČA:

Prof. Dr Zoran Lučić

LEKTOR I KOREKTOR:

Vidojko Jović

DIZAJN I PRELOM TEKSTA:

Milan Antanasijević

ŠTAMPA:

BgDream i Techonologies

TIRAŽ:

1500 primeraka

Beograd, mart 2007



**Fond za podršku
civilnom društvu u Srbiji**

Projekat finansira Evropska unija, a realizuje Evropska agencija za rekonstrukciju.
Ovaj dokument je realizovan uz finansijsku podršku Evropske unije. Za sadržaj ovog dokumenta je jedino odgovoran CeSID i ne može se smatrati zvaničnim stavovima Evropske unije.

SADRŽAJ

UVOD

5

1 INSTITUCIJA OPŠTINSKOG MENADŽERA U
KONTEKSTU LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

7

2 LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ I ULOGA
OPŠTINSKOG MENADŽERA

27

3 OPŠTINSKI MENADŽER I LOKALNA SMOUPRAVA U
OČIMA GRAĐANA-ISTRAŽIVANJE JAVNOG MNENJA

45

4 SLOVAČKO ISKUSTVO VEZANO ZA REFORMU LOKALNE
SAMOUPRAVE I ULOGU OPŠTINSKOG MENADŽERA

67

5 EFIKASAN OPŠTINSKI MENADŽER:
PREPORUKE UMEMTO ZAKLJUČKA

75

6 KORISNE INTERNET STRANICE

81

7 O CeSID-u

83

8 POVRATNE INFORMACIJE.

87

Uvod

Poštovani čitaoci,

Brošura koja je pred Vama rezultat je projekta Centra za slobodne izbore i demokratiju »*Efikasan opštinski menadžer i aktivni i informisani građani - korak napred ka razvijenijim opštinama*«. Osnovni cilj pomenutog projekta je, sa jedne strane, unapređenje uloge opštinskog menadžera, a sa druge, podizanje svesti građana o značaju pitanja kao što su, na primer, lokalni ekonomski razvoj i efikasno upravljanje jedinicama lokalne samouprave.

Da bi se osnovni cilj projekta ostvario, nije bilo dovoljno samo pojasniti, inače dosta šture, članove Zakona o lokalnoj samoupravi koji se tiču institucije opštinskog menadžera. Bilo je nemoguće, naime, ponuditi rešenja za unapređivanje uloge pomenute institucije bez promena na republičkom i lokalnom nivou. Upravo iz tih razloga, prvi deo brošure je posvećen ne samo analizi zakonskih rešenja koja se tiču uloge opštinskog menadžera, već i pojašnjenju osnovnih procesa i principa koji se primenjuju na lokalnom nivou, kao što su: centralizacija i decentralizacija, supsidijarnost, poverene i izvorne nadležnosti lokalne samouprave. Pored toga, u prvoj glavi brošure nalazi se i analiza odnosa institucije opštinskog menadžera i drugih organa lokalne samouprave, kako bi se stekao bolji uvid u institucionalnu poziciju opštinskog menadžera.

Druga glava brošure je, pre svega, posvećena pitanju lokalnog ekonomskog razvoja i uloge opštinskih menadžera u ekonomskom razvoju opština u kojima su postavljeni. Voleli bismo da je on mogao da bude dopunjen još nekim konkretnijim podacima o strategijama lokalnog ekonomskog razvoja u opštinama u Srbiji, ali je to, u ovom trenutku, prevazilazilo ciljeve i mogućnosti ovog projekta.

Poseban problem u vezi sa institucijom opštinskog menadžera jeste slabo poznavanje ove institucije od strane građana. Sa druge strane, iako je opštinski menadžer stručna a ne politička

funkcija, on bi trebalo da osluškujе potrebe i prioritete građana, kako bi na što efikasniji način obavljao svoju funkciju. Treća glava brošure je posvećena analizi javnog mnjenja čiji je cilj upravo bio da »skenira« sva ova pitanja.

Kako je institucija opštinskog menadžera u Srbiji relativno nova, došli smo na ideju da iskoristimo neka iskustva zemalja u kojima ova funkcija postoji, a koje su već prošle kroz period tranzicije. U tom smislu, veoma koristan nam je bio primer Slovačke, koju smo i posetili u okviru projektnih aktivnosti. Sva ta iskustva prikupljena u Slovačkoj bila su predmet pažnje četvrtog dela brošure.

Na kraju, odlučili smo se da u poslednjem delu brošure, umesto zaključka, objedinimo sve preporuke koje bi mogle da budu korisne čitaocima, bilo da su oni direktno ili indirektno vezani za instituciju opštinskog menadžera.

Sa nadom da ćete uživati u našem izdanju,

IZVRŠNI DIREKTOR CESID-A
Zoran Lučić

INSTITUCIJA OPŠTINSKOG MENADŽERA U KONTEKSTU LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

LOKALNA SAMOUPRAVA KAO VID TERITORIJALNE DECENTRALIZACIJE

Nasuprot centralizaciji koja podrazumeva koncentrisanje i osamostaljivanje vlasti, odlučivanja i upravljanja u jednom centru, javlja se koncept decentralizacije koja podrazumeva prenošenje poslova iz nadležnosti centralnih organa vlasti u nadležnost jedinica lokalne samouprave ili teritorijalnih autonomija. Decentralizacija kao takva, dakle, podrazumeva sistem organizacije u kojem je pravo donošenja odluka povereno sredinama izvan centra vlasti.

Lokalna samouprava predstavlja jedan od mogućih vidova decentralizacije. Pravo na lokalnu samoupravu podrazumeva *upravljanje javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo* koje se ostvaruje *neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika*. Pravom građana na ostvarivanje lokalne samouprave ograničava se državna vlast.¹ Lokalna samouprava predstavlja nivo vlasti koji je najbliži građanima, a samim tim i vlast na koju građani mogu najlakše da utiču. Oblast lokalne samouprave u Srbiji detaljno je regulisana Zakonom o lokalnoj samoupravi usvojenim 2002. godine.

Po ovom Zakonu, lokalna samouprava se ostvaruje u okviru jedinica lokalne samouprave: opštini, gradu i gradu Beogradu. U Srbiji trenutno ima 167 opština i 4 grada, uključujući i grad Beograd čiji bi položaj trebalo da bude regulisan posebnim zakonom o gradu Beogradu koji još nije

¹ »Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu.« (Član 12 Ustava RS, Službeni glasnik RS, broj 83/06)

donet.² Jedinice lokalne samouprave imaju status pravnih lica.

Pravo na lokalnu samoupravu je zaštićeno Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, a postupak zaštite prava na lokalnu samoupravu se vodi pred Upravnim sudom.³

NADLEŽNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

»Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima«.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, član 4, stav 3

Princip supsidijarnosti je jedan od vodećih principa kojim se rukovode sve demokratske zemlje, koji preporučuje i Savet Evrope, ali i Evropska unija. Ovaj princip podrazumeva donošenje odluka na nivou koji je najbliži građanima. On omogućava da se nadležnosti prenose na lokalni nivo i da se, na taj način, obezbedi najdelotvornije donošenje i sprovođenje odluka. Od tog principa se polazi prilikom definisanja delokruga lokalne samouprave.

² Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa donošenje ovog zakona u roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi! (Član 131 Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, broj 9/02)

³ »Jamči se sudska zaštita prava na lokalnu samoupravu protiv pojedinačnih akata i radnji državnih organa ili organa teritorijalne autonomije kojima je učinjena povreda Ustavom i zakonom garantovanih prava jedinice lokalne samouprave ili se sprečava učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave.« (Član 124 Zakona o lokalnoj samoupravi)

»Zaštita prava iz člana 124. ostvaruje se pred Upravnim sudom.

Tužba se može podneti u roku od 30 dana od dostavljanja akta, odnosno učinjene radnje.

Upravni sud može poništiti akt iz stava 1. ovog člana, zabraniti dalje vršenje radnje ili odbiti zahtev za zaštitu prava.

U sporu za zaštitu prava, shodno se primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima.

»Jedinica lokalne samouprave ima pravo na naknadu štete nastale aktom, odnosno radnjom državnog organa ili organa teritorijalne autonomije, kad Upravni sud utvrdi da je postojala povreda prava na lokalnu samoupravu.« (Član 125 Zakona o lokalnoj samoupravi)

Jedinice lokalne samouprave imaju izvorne i poverene nadležnosti. *Izvorne nadležnosti* jedinice lokalne samouprave obavljaju samostalno. S druge strane, *povereni poslovi* su oni poslovi koji se nalaze u nadležnosti viših organa vlasti, ali se prenose na organe lokalne samouprave zato što su po svom karakteru lokalni ili zato što bi njihovo obavljanje na lokalnom nivou bilo ekonomičnije i funkcionalnije.

U obavljanju izvornih poslova jedinica lokalne samouprave može biti ograničena samo zakonom. S druge strane, u obavljanju poverenih poslova ona postupa na osnovu ovlašćenja datog zakonom, odnosno propisom teritorijalne autonomije, kojim se određeni poslovi poveravaju.

IZVORNE NADLEŽNOSTI

Izvorne nadležnosti lokalne samouprave definisane su Ustavom Republike Srbije (član 190) i Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 18).

Jedinica lokalne samouprave samostalno, u skladu sa zakonom, *donosi svoj budžet i završni račun, urbanistički plan i program razvoja*, utvrđuje svoje *simbole* i njihovu upotrebu, stara o *ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava*, kao i o *javnom informisanju*.

Opština/grad, pored toga, preko svojih organa:

- uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti
- uređuje i obezbeđuje korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora
- stara se o održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korišćenja
- stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; uređuje i obezbeđuje lokalni prevoz
- stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečje zaštite, sporta i fizičke kulture
- stara se o vodoprivredi, utvrđuje način korišćenja i upravljanja javnim izvorima, bunarima i česmama
- stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine

- stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda; zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu
- stara se o zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta
- propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa i kontroliše njihovo izvršenje
- obavlja i druge poslove određene zakonom.

Novost koju donosi Ustav predstavlja nadležnost jedinica lokalne samouprave da samostalno upravljaju imovinom (član 190, stav 4). Međutim, da bi ova odredba zaživela neophodno je doneti Zakon o imovini jedinica lokalne samouprave, što još uvek nije učinjeno.

Organi jedinica lokalne samouprave mogu inicirati rešavanje pitanja koja su od značaja za lokalnu samoupravu pred organima centralne vlasti, podnositi predstavke, predloge, tražiti mišljenje nadležnog organa u vezi sa primenom određenog propisa, učestvovati u pripremi zakona i drugih propisa od značaja za lokalnu samoupravu. S druge strane, republički organi vlasti (nadležno ministarstvo) vrše samo *kontrolu zakonitosti* opštih akata organa jedinica lokalne samouprave u oblastima koje spadaju u izvornu nadležnost.

POVERENE NADLEŽNOSTI

Da bi opština mogla da obavlja poverene nadležnosti neophodno je da joj republički organi vlasti ili organi teritorijalne autonomije svojim aktom prenesu deo poslova. Poveravanje pojedinih poslova je predmet različitih zakona, drugih propisa i opštih akata. »Poveravanje ovih poslova vrši se svim ili pojedinim opštinama u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa«. ⁴ Viši organi vlasti za obavljanje poverenih nadležnosti prenose jedinicama lokalne samouprave i sredstva neophodna za obavljanje ovih poslova. Organi jedinica lokalne samouprave prilikom vršenja poverenih poslova nastupaju kao nosioci državne vlasti.

⁴ Član 19 Zakona o lokalnoj samoupravi

Među poverenim poslovima u Zakonu o lokalnoj samoupravi navode se »poslovi inspekcijskog nadzora iz oblasti:

- *prometa robe i usluga,*
- *poljoprivrede,*
- *vodoprivrede i šumarstva i*
- *drugi inspekcijski poslovi u skladu sa Zakonom*«. ⁵

Državni organi koji su zakonom preneli na jedinice lokalne samouprave vršenje određenih poslova imaju pravo kontrole zakonitosti, ali i celishodnosti⁶, akata i postupaka koje jedinica lokalne samouprave preuzima u tom pogledu.

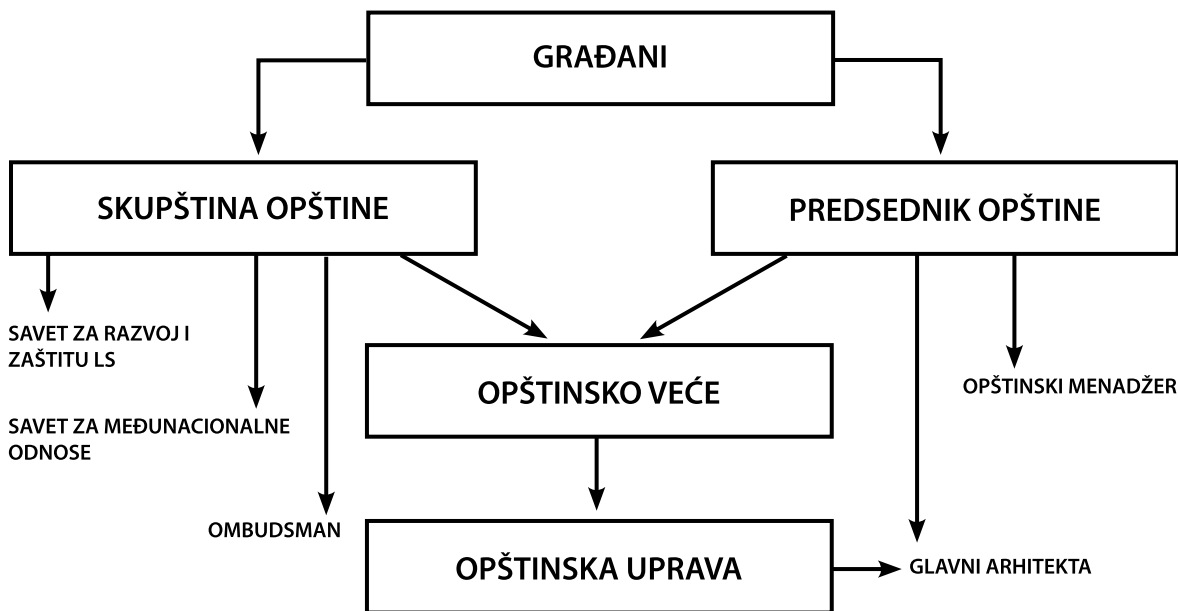
⁵ Član 20 Zakona o lokalnoj samoupravi

⁶ To podrazumeva da jedan akt može biti zakonit, ali nije celishodan u smislu da u konkretnom slučaju organ koji je doneo odgovarajući akt nije izabrao najbolje rešenje od više ponuđenih, znači mogao je bolje da reši konkretnu situaciju.

ORGANI I SLUŽBE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Po Zakonu o lokalnoj samoupravi osnovni organi jedinica lokalne samouprave su skupština opštine, predsednik opštine i opštinsko veće. U opštinama postoji i opštinska uprava koja je nosilac upravne funkcije, a mogu se ustanoviti i sledeće institucije: Savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave, Savet za međunacionalne odnose i građanski branilac (ombudsman). Pored toga, pri upravi se može postaviti glavni arhitekta, a opština ima mogućnost i da koristi usluge opštinskog menadžera.

Odnos između ovih institucija može se videti u sledećoj shemi.



SKUPŠTINA OPŠTINE/GRADA

Skupština opštine/grada je predstavnički organ i, samim tim, najviši organ odlučivanja u jedinici lokalne samouprave. Čine je odbornici koji se biraju neposredno na lokalnim izborima na period od četiri godine.

Nadležnosti **skupštine opštine/grada** ogledaju se u:

- donošenju statuta, propisa i drugih opštih akata (budžet i završni račun, program razvoja opštine/grada, urbanistički plan i druge odluke), uključujući i akte o zaduživanju opštine/grada
- izboru opštinskog veća, zvaničnika skupštine, načelnika opštinske/gradske uprave
- osnivanju službi, komunalnih javnih preduzeća, ustanova i organizacija
- imenovanju upravnih i nadzornih odbora, postavljanju direktora javnih ustanova čiji je osnivač
- utvrđivanju opštinskih/gradskih такси i naknada
- raspisivanju opštinskog referenduma i referenduma na delu teritorije opštine, izjašnjavanju o predlozima sadržanim u građanskoj inicijativi i utvrđivanju predloga odluke o samodoprinosu
- propisivanju radnog vremena ugostiteljskih, trgovinskih i zanatskih objekata
- davanju mišljenja o republičkom, pokrajinskom i regionalnom prostornom planu; kao i o zakonima kojima se uređuju pitanja od interesa za lokalnu samoupravu
- pokretanju postupka za zaštitu prava lokalne samouprave pred Ustavnim sudom
- davanju saglasnosti na upotrebu imena, grba i drugog obeležja opštine.

PREDSEDNIK OPŠTINE

Predsednik opštine/gradonačelnik je nosilac izvršne funkcije i neposredno se bira na period od četiri godine.

Nadležnosti **predsednika opštine/gradonačelnika** su:

- izvršavanje odluka koje donosi skupština opštine/grada
- usmeravanje i usklađivanje rada opštinske/gradske uprave
- naredbodavac je budžeta
- stara se o izvršenju poverenih poslova
- predlaže donošenje odluka iz nadležnosti skupštine opštine/grada
- predlaže članove opštinskog/gradskog veća i načelnike opštinske/gradske uprave
- predsedava opštinskim/gradskim većem
- donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen zakonom, statutom ili aktom skupštine
- imenuje svog zamenika uz saglasnost skupštine, postavlja glavnog arhitektu i zaključuje ugovor sa opštinskim menadžerom
- predstavlja opštinu/grad.

OPŠTINSKO/GRADSKO VEĆE

Opštinsko/gradsko veće je organ koji usklađuje rad predsednika opštine/gradonačelnika i skupštine opštine/grada i vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom opštinske/gradske uprave. Veće se sastoji od najviše 11 članova koje na predlog predsednika opštine/gradonačelnika bira skupština opštine/grada. Njime predsedava predsednik opštine.

U nadležnosti **opštinskog/gradskog veća** spadaju:

- utvrđivanje predloga odluke o budžetu
- vršenje nadzora nad radom opštinske uprave, poništavanje ili ukidanje akata opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštim aktom ili odlukom koju donosi skupština opštine/grada
- rešavanje u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća

- i ustanova i drugih organizacija iz izvornog delokruga opštine
- pomoć predsedniku opštine u vršenju njegovih poslova.

OPŠTINSKA/GRADSKA UPRAVA

Opštinska/gradska uprava je nosilac upravne funkcije i obrazuje se kao jedinstvena služba, mada se mogu obrazovati i opštinske/gradske uprave za pojedine oblasti u opštinama sa preko 50.000 stanovnika. Njom rukovodi *načelnik opštinske/gradske uprave* koga na predlog predsednika opštine imenuje skupština opštine, a kada se organizuje u više uprava radom svake uprave rukovodi načelnik.

Funkcije **opštinske/gradske uprave** su:

- priprema nacрта propisa i drugih akata koje donosi skupština i predsednik opštine
- izvršava odluke i druge akte skupštine i predsednika opštine
- rešava u upravnom postupku u prvom stepenu
- obavlja poslove upravnog nadzora nad izvršavanjem propisa i drugih opštih akata skupštine opštine
- izvršava zakone i druge propise čije je izvršavanje povereno opštini
- obavlja stručne i druge poslove koje utvrdi skupština i predsednik opštine

⁷ U opštinskoj/gradskoj upravi mogu da se postave i glavni stručnjaci iz drugih oblasti, zavisno od potreba koje se jave u opštini/gradu.

GLAVNI ARHITEKTA

Pri opštinskoj/gradskoj upravi može se postaviti i glavni arhitekta.⁷ Njega postavlja i razrešava predsednik opštine/gradonačelnik. On pokreće inicijative za izradu urbanističkih planskih akata, daje uputstvo pri izradi arhitektonskih projekata u cilju zaštite arhitektonskih vrednosti i očuvanja ambijentalnih vrednosti pojedinih gradskih delova i objekata, saraduje sa ustanovama zaštite nepokretnih kulturnih dobara i zaštite prirodnih dobara posebnih vrednosti, daje mišljenje na arhitektonske projekte od velikog značaja za opštinu.

GRAĐANSKI BRANILAC (OMBUDSMAN)

Građanski branilac je fakultativna ustanova, uvedena sa ciljem da štiti individualna i kolektivna prava i interese građana od moguće samovolje i lošeg rada uprave i njenih službi, tako što vrši opštu **kontrolu rada uprave i javnih službi**. On kontroliše rad uprave ne samo u smislu zakonitosti, nego i celishodnosti.⁸ Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 126) predviđeno je da će branilac o nezakonitom i nepravilnom radu upozoravati upravu i javne službe i da će im davati preporuke za ispravljanje propusta i grešaka, kao i da će o tome obavestavati skupštinu opštine i javnost.

Postavlja ga skupština opštine iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti. Njegova ovlašćenja se utvrđuju statutom opštine.

SAVET ZA RAZVOJ I ZAŠTITU LOKALNE SAMOUPRAVE

Savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave predstavlja jedan od načina za uticaj građana na unapređenje lokalne samouprave. Savet je institucionalni oblik organizovanja građana. On podnosi predloge skupštini jedinice lokalne samouprave u vezi sa unapređenjem lokalne samouprave i zaštitom

⁸ Uprava može postupati zakonito, ali to još uvek ne znači da postupi i celishodno. Naime, u pojedinim stvarima uprava ima DISKRECIJONNA OVLAŠĆENJA. To znači da zakon postavlja okvire, a sama uprava, krećući se u zakonskim okvirima, ima ovlašćenje da postupi na način za koji smatra da je najcelishodniji, najpogodniji za konkretan slučaj. U ovakvim slučajevima može se desiti da uprava povredi interes ili neko pravo građanina, a da nije postupala nezakonito već necelishodno.

Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave. Pri tome organi opštine, uprava i javna preduzeća imaju **obavezu da se izjasne** o svim predlozima saveta. Bira ga skupština opštine, a prava i dužnosti, sastav i način rada uređuju mu se statutom.

SAVET ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI

Savet za međunacionalne odnose ustanovljava se u nacionalno mešovitim opštinama⁹ i čine ga predstavnici svih nacionalnih manjina i etničkih zajednica. Ova institucija razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom, a o svojim stavovima obaveštava skupštinu opštine koja mora o njima da se izjasni, daje mišljenja na sve predloge odluka koje se tiču prava nacionalnih manjina, pokreće postupak pred Ustavnim sudom povodom opštih akata za koje se smatra da povređuju prava nacionalnih i etničkih zajednica.

OPŠTINSKI/GRADSKI MENADŽER

Opštinski/gradski menadžer je još jedna mogućnost koju opštinama pruža Zakon o lokalnoj samoupravi. Dakle, opština može, ali i ne mora, da svojim statutom predvidi angažovanje opštinskog menadžera za vršenje poslova opštine.

Nešto više reči o položaju opštinskog menadžera biće u nastavku teksta.

⁹ Nacionalno mešovitim opštinama smatraju se one u kojima jedna nacionalna zajednica ima 5 % od ukupnog broja stanovnika, odnosno sve nacionalne zajednice imaju 10 % od ukupnog broja stanovnika. Predstavnike u savetu mogu imati zajednice sa više od 1 % učešća u ukupnom stanovništvu opštine.

OPŠTINSKI MENADŽER

»Član 55.

Statutom opštine može se za vršenje poslova opštine predvideti korišćenje usluga opštinskog menadžera.

Uslovi i način korišćenja usluga menadžera utvrđuju se ugovorom koji za opštinu zaključuje predsednik opštine sa opštinskim menadžerom.

Član 56.

Menadžer u okviru svojih poslova, posebno:

- 1) predlaže projekte kojima se podstiče ekonomski razvoj i zadovoljavaju potrebe građana i obezbeđuje zaštita životne sredine;*
- 2) podstiče preduzetničke inicijative i stvaranje privatno-javnih aranžmana i partnerstava;*
- 3) podstiče i koordinira investiciona ulaganja i privlačenje kapitala;*
- 4) inicira izmene i dopune propisa koji otežavaju poslovne inicijative.«*

Zakon o lokalnoj samoupravi, 2002.

Opštinski/gradski menadžer je institucija koja je prvi put uvedena Zakonom o lokalnoj samoupravi donetim 2002. godine. Međutim, Zakon nije jasno definisao položaj opštinskog menadžera. Zakonodavac je prepustio statutima da regulišu da li će jedinica lokalne samouprave koristiti usluge menadžera. Opštine, koje u svojim statutima predviđaju uspostavljanje ove institucije, nisu uradile ništa u smislu preciznijeg definisanja njegovog položaja i funkcije.

Zakon je jasno definisao sledeće:

- Opštinski menadžer se angažuje ugovorom o uslovima i načinu korišćenja njegovih usluga.
- Ugovor sa opštinskim menadžerom u ime opštine zaključuje predsednik opštine.
- Zakon o lokalnoj samoupravi definiše neke od njegovih funkcija koje bi trebalo da budu sadržane u ugovoru o korišćenju njegovih usluga, kao što su: predlaganje projekata u cilju podsticanja ekonomskog razvoja, zadovoljenja potreba građana i obezbeđenja zaštite životne

sredine; podsticanje preduzetništva i stvaranje partnerstava između javnog i privatnog sektora; podsticanje investicija i privlačenje kapitala; iniciranje izmena i dopuna propisa kojima bi se olakšale poslovne inicijative.

Dakle, osnovna funkcija opštinskog menadžera sastoji se u stvaranju povoljne klime za ekonomski razvoj opštine, kao i samo podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja.

Iz svega rečenog može se zaključiti da bi ta osoba trebalo da bude profesionalac sa određenim menadžerskim iskustvom. Međutim, propušteno je da se Zakonom jasno definišu kriterijumi koje jedno lice, da bi bilo imenovano na ovu funkciju, treba da ispuni.

ODNOS OPŠTINSKOG MENADŽERA SA PREDSEDNIKOM OPŠTINE, SKUPŠTINOM OPŠTINE I OPŠTINSKOM UPRAVOM

Predsednik opštine je osoba koja u ime opštine angažuje opštinskog menadžera za poslove koji se najšire mogu definisati kao staranje o lokalnom ekonomskom razvoju. Da bi uopšte moglo doći do angažovanja opštinskog menadžera neophodno je da *skupština opštine* statutom predvidi postojanje jedne ovakve funkcije. Posle definisanja mogućnosti za angažovanje menadžera statutom, uloga skupštine i dvosmeran odnos između skupštine opštine i menadžera se završava. Primer za izuzetak od ovog pravila predstavlja statut opštine Smederevo, u kojem stoji da odluku o angažovanju opštinskog menadžera donosi skupština opštine na predlog predsednika opštine.¹⁰ Slična situacija se javlja i u slučaju statuta opštine Prijepolje u kojem se kaže da odluku o angažovanju opštinskog menadžera donosi skupština opštine. Posle toga, odnos ove dve institucije nastavlja se kroz upućivanje i pripremu predloga odluka, projekata i propisa koji se tiču podsticanja ekonomskog razvoja, preduzetništva i investicija, a koje treba skupština da donese.

Odnos između menadžera i *opštinske uprave* nešto je kompleksniji. Zakonom o lokalnoj samoupravi nije jasno definisano da li je ili nije menadžer deo opštinske uprave. U nekim statutima (npr. opština Inđija, Kuršumljia ili Preševo) predviđeno je da je menadžer deo opštinske uprave, dok

¹⁰ Član 62, stav 2 Statuta opštine Smederevo

neki drugi to ne predviđaju (npr. statut opštine Sombor, Ada ili Čačak). Može se reći da rešenje po kojem je menadžer deo opštinske uprave nije protivno Zakonu.¹¹

Rešenja nekih zemalja objedinjuju ulogu opštinskog menadžera i načelnika opštinske uprave u jednoj ličnosti (slučaj Slovačke), tako da je menadžer, pored funkcije pokretača lokalnog ekonomskog razvoja, i prvi čovek opštinske uprave.¹² Kod nas su te dve funkcije razdvojene, ali da bi menadžer mogao da obavlja svoju funkciju valjano mora da bude u stalnoj komunikaciji sa opštinskom upravom i da intenzivno saraduje sa njenim stručnim službama. Ovakva vrsta odnosa je neophodna u cilju pripreme propisa i odluka koje predlaže menadžer na usvajanje skupštini i predsedniku opštine. S druge strane, da bi mogao da vodi pregovore o investicijama u opštini i priprema projekte, menadžeru su potrebne informacije koje mu opštinska uprava priprema (podaci o dugovanjima opštine, rashodima, prihodima, stanju budžeta, urbanističkim planovima, već odobrenim projektima, itd.).

Takođe, inicijativu za izradu strateških planova opštine, prostornih planova, katastra i drugih strategija koje opština mora da ima i sprovodi da bi lakše privukla investitore i preduzetnike pokreće menadžer, ali priprema ih opštinska uprava. To znači da njegov tim saradnika u najvećoj meri čine zaposleni u opštinskoj upravi.

Imajući u vidu činjenicu da *predsednik opštine*, u ime opštine, angažuje opštinskog menadžera, kao i vrstu poslova koje obavlja opštinski menadžer, nameće se kao logična posledica da ove dve institucije treba da imaju dobru saradnju. Usled određenog preklapanja nadležnosti, ali i činjenice da u velikom broju opština još ne postoji menadžer i da predsednik opštine obavlja i njegove poslove, treba jasno razgraničiti gde počinje i završava se čija funkcija. Ovlašćenja predsednika opštine su znatno šira od ovlašćenja menadžera. Predsednik opštine je nosilac izvršne funkcije, a on predstavlja i zastupa opštinu.¹³ Opštinski menadžer, samostalno ili zajedno sa njim, pregovara sa potencijalnim investitorima i preduzetnicima. Opštinski menadžer *podstiče i koordinira* investiciona

¹¹ Imajući u vidu da su položaj i nadležnosti opštinskog menadžera definisane u delu Zakona koji se odnosi na opštinsku upravu, može se tumačiti da je zakonodavac predvideo da menadžer bude deo opštinske uprave, iako to nije jasno naveo.

¹² Više o tome videti u glavi 3

¹³ Član 41, stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi

ulaganja, ali je glavni odlučilac o tom pitanju skupština, a izvršilac predsednik opštine. Dakle, opštinski menadžer nema ovlašćenja da potpisuje ugovore sa investitorima niti da donosi akte koji bi podstakli preduzetništvo. To može da radi samo predsednik opštine, osim ukoliko on za to ne prenese posebno ovlašćenje na opštinskog menadžera.

S druge strane, opštinski menadžer ne može da utiče na predlog i raspodelu budžeta osim preko predsednika opštine, koji je predsedavajući opštinskog veća, zaduženog za kreiranje predloga odluke o budžetu, i naredbodavac izvršenja budžeta.

Treba napomenuti, u sklopu odnosa opštinskog menadžera i predsednika opštine, da izvor finansiranja menadžera nije jasno definisan, kao ni uslovi za prekid njegovog angažmana. Na njega se ne primenjuje Zakon o radnim odnosima u državnim organima¹⁴, tako da on nema isti položaj kao zaposleni u opštinskoj upravi. Prestanak njegovog angažmana nije definisan Zakonom ni statutom, već se to detaljnije precizira ugovorom kojim se opštinski menadžer angažuje. Pored toga, mesečna naknada za korišćenje usluga opštinskog menadžera se uglavnom isplaćuje iz budžetske stavke koja se odnosi na rashode predsednika opštine i njegovog kabineta. Tako da je veza ove dve institucije dosta čvrsta.

FUNKCIJE OPŠTINSKOG MENADŽERA

»1) predlaže projekte kojima se podstiče ekonomski razvoj i zadovoljavaju potrebe građana i obezbeđuje zaštita životne sredine«

Stav 1 člana 56 Zakona o lokalnoj samoupravi kaže da opštinski menadžer »predlaže projekte kojima se podstiče ekonomski razvoj i zadovoljavaju potrebe građana i obezbeđuje zaštita životne sredine«. Dakle, on samo *predlaže*, ali ne sprovodi projekat, niti kontroliše njegovu implementaciju, tako da ne može u potpunosti da odgovara, niti utiče na svoj predlog do kraja. Imajući u vidu ovakvu situaciju, menadžer ne bi trebalo ni da snosi odgovornost za (ne)uspešno obavljen zadatak.

¹⁴ Službeni glasnik RS br. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01 i 39/02

»2) podstiče preduzetničke inicijative i stvaranje privatno-javnih aranžmana i partnerstava«

Postavlja se pitanje kako opštinski menadžer može da podstiče preduzetničke inicijative i stvaranje privatno-javnih partnerstava ukoliko nema ljudske i finansijske kapacitete za obavljanje ove vrste poslova. On ne prima dnevne izveštaje o stanju na računu opštine i ustanova i organizacija čiji je osnivač, ne raspolaže budžetom, a raspolaže onim informacijama koje poseduje opština i koje može da ima svaki građanin. Ovakvo stanje je u sukobu sa elementarnom logikom menadžerskog posla, jer on ne zna ni kojom imovinom raspolaže njegova »firma«.

Ova situacija se, međutim, neće popraviti sve dok se ne reše neka ključna pitanja neophodna za normalno funkcionisanje opštine, kao što su pitanje svojinsko-imovinskih odnosa, katastra, strategije ekonomskog razvoja, prostornog planiranja, strategije razvoja turizma i sl. Ova pitanja se u najvećoj meri rešavaju na republičkom nivou vlasti. Tek pošto se donese odgovarajuća zakonska regulativa, može se govoriti o sistemskom rešavanju ovih problema na lokalnom nivou.

»3) podstiče i koordinira investiciona ulaganja i privlačenje kapitala«

Isti problemi koji se vezuju za prethodnu funkciju opštinskog menadžera javljaju se i u ovom slučaju. Naime, problem nerešenih imovinsko-pravnih odnosa značajno otežava privlačenje kapitala u opštinu. Opština ne poseduje svojinu u svom vlasništvu, čak i ukoliko je poseduje ona je pod sporom ili je pravno nedefinisana. Takođe, izuzetno mali broj opština poseduje urbanistički plan ili strategiju lokalnog ekonomskog razvoja, dok, s druge strane, Zakon i nije definisao koja je uloga lokalne samouprave u ekonomskom razvoju lokalne zajednice. To su neki od osnovnih preduslova za investiranje u pojedinu opštinu.

Pošto opštinski menadžer nema mehanizme da reši ove probleme, već eventualno da pokrene njihovo rešavanje bez sigurnog ishoda ovog postupka, veoma je teško očekivati da on može da odgovori u potpunosti zadatku koji je pred njega postavljen.

»4) inicira izmene i dopune propisa koji otežavaju poslovne inicijative«

Da bi mogao da obavlja funkcije koje je Zakon pred njega postavio, opštinski menadžer treba da poznaje, pored funkcija definisanih Zakonom, i celo funkcionisanje opštine, ustanova i preduzeća čiji je osnivač opština, opštinske uprave, komunalne infrastrukture, ali i rada državne uprave ne bi li bio kompetentan u razgovoru sa potencijalnim investitorom. On mora da stalno prati donošenje novih propisa, i na centralnom i na lokalnom nivou, da bi mogao da utiče na njihovu izmenu u cilju stvaranja povoljnije poslovne klime.

Pored ove četiri funkcije koje Zakon definiše, a koje su se našle u većini opštinskih statuta, opštinski statuti su predvideli da menadžer obavlja još neke funkcije:

- pokretanje programa za strateško planiranje, marketing i promovisanje gradskog turizma¹⁵ i drugih privrednih delatnosti¹⁶
- dostavljanje mišljenja skupštini opštine o kandidatima za mesto direktora, predsednika upravnih odbora i članova upravnih odbora komunalnih preduzeća¹⁷
- obavlja i druge poslove utvrđene ugovorom o korišćenju usluga opštinskog menadžera¹⁸, pod uslovom da su oni ugovorom definisani a najčešće nisu.

Na kraju se postavlja logično pitanje da li opštinski menadžer odabran i angažovan na način predviđen Zakonom o lokalnoj samoupravi i većinom statuta može na zadovoljavajući način da obavlja svoju funkciju i ima dovoljan profesionalni autoritet. Čak i ukoliko pođemo od činjenice da je to iskusni profesionalac dokazanih menadžerskih sposobnosti, ostaje pitanje da li će mu njegov položaj u organizaciji poslova jedinice lokalne samouprave dati legitimitet za ozbiljno vođenje ekonomskog razvoja i privlačenja kapitala.

¹⁵ Član 60, stav 5 Statuta opštine Sombor

¹⁶ Član 94, stav 5 Statuta opštine Čačak

¹⁷ Član 69, stav 6 Statuta opštine Preševo

¹⁸ Član 60, stav 6 Statuta opštine Sombor; član 69, stav 7 Statuta opštine Preševo

NEDOSTACI ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I DRUGIH PROPISA U POGLEDU POLOŽAJA I ULOGE OPŠTINSKOG MENADŽERA

Osim već pomenutih nedostataka i nepreciznosti Zakona o lokalnoj samoupravi i statuta opština, potrebno je ukazati na još neke koji su bili uočljivi kako iz same regulative, tako i iz prakse koja je usledila.

Iako je funkcija opštinskog menadžera fakultativna, propisima nije dovoljno detaljno regulisan način njegovog izbora pre nego što bude angažovan, tj. ne postoje jasni kriterijumi po kojima se vrši izbor te osobe. Kada se pogledaju funkcije koje on treba da vrši, nameće se potreba da to bude profesionalac sa iskustvom u menadžmentu. Međutim, pošto ne postoje kriterijumi koje on treba da zadovolji, ne isključuje se mogućnost ni da to ipak bude političar.

Obim njegovih ovlašćenja u određenoj meri može da zavisi od predsednika opštine i kvaliteta njihove saradnje. Naime, delegirajući deo svojih ovlašćenja na menadžera, predsednik opštine može povećati obim nadležnosti opštinskom menadžeru.

Prestanak njegovog angažmana, takođe, nije precizno definisan, što čini njegov položaj vrlo nestabilnim i destimuliše ga da se dalje usavršava.

Neprecizno je definisan i njegov položaj u organizaciji posla u jedinici lokalne samouprave što dovodi do različite prakse u opštinama. U nekim statutima je predviđeno da je on deo opštinske uprave, dok u drugima upućuje na to da je opštinski menadžer »saradnik« predsednika opštine. Nedefinisan izvor finansiranja i podložnost njegove funkcije uticaju političkih faktora otežava angažovanje iskusnog profesionalca i njegovu kontinuiranu posvećenost staranju o funkcijama koje su mu poverene.

Ovi, kao i problemi ranije navedeni, upućuju da je zakonski okvir propustio da jasno definiše ulogu i položaj opštinskog menadžera, pa ne iznenađuje činjenica da je samo u malom broju opština u Srbiji ustanovljena ova institucija. Budući napori zakonodavca, ali i jedinica lokalne samouprave i civilnog sektora, stoga, trebalo bi da budu usmereni na poboljšanje položaja i promovisanje funkcije opštinskog menadžera.

KONSULTOVANA LITERATURA:

1. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS 9/02
2. *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS 83/06
3. *Statuti opština Inđija, Smederevo, Sombor, Čačak, Preševo, Kuršumlija, Ada, Prijepolje, Dimitrovgrad*
4. *Statut grada Beograda*
5. *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Bogoljub Milosavljević, SKGO, Beograd, 2005.
6. *Korak ka građanima – Vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji*, I. Petrin, M. Simić, M. Mojsilović, B. Zarić, CeSID, Beograd, 2006.

Katarina Simić

LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ I ULOGA OPŠTINSKOG MENADŽERA

2

UVOD

U poslednjih 20 godina Srbija prolazi kroz tranzicioni proces koji prate krupne društvene promene. Za relativno kratak vremenski period društvo je prešlo iz stanja krutog komunističkog u demokratski poredak. Sa druge strane, proces globalizacije je pokrenut ekonomskim procesima, razvojem informacione tehnologije, primenom novih naučnih saznanja, većom pokretljivošću kapitala.

»Nacionalna država postaje preuzak okvir za rešavanje brojnih pitanja o kojima je ranije suvereno odlučivala (ekonomski razvoj, proizvodnja, skladištenje nuklearne energije, nuklearni otpad), te se ta pitanja prenose na regione kao nadnacionalne integracije«. ¹⁹ U ovom kontekstu regioni podrazumevaju grupisanja zemalja u susedstvu sličnih geografskih i političkih karakteristika. Sa druge strane, država predstavlja **preširok** okvir za rešavanje bitnih društvenih pitanja, jer je za njihovo rešavanje neophodan neposredniji kontakt sa građanima, podsticanje preduzetništva, kreativnosti i energije građana, pa se taj opus pitanja prenosi na lokalnu vlast.

Ako bismo se osvrnuli na našu ekonomiju nekoliko decenija unazad, videli bismo da je početkom osamdesetih godina privreda ušla u stanje stagnacije. Državni monopol i pogrešno vođena ekonomska politika, koja se zasnivala na planskoj privredi, doveli su do potiskivanja preduzetničkog i inovativnog potencijala.

¹⁹ docent dr Snežana Đorđević, Preduzetnička lokalna vlast, Beograd, str. 7

Danas se kao dobro rešenje nameće vođenje politike uslovljeno upravo tržišnim mehanizmom. Ovaj princip je prihvaćen kao dobar na svim nivoima upravljanja, kako na državnom, tako i na lokalnom. Vršiti se privatizacija i modernizuje način funkcionisanja državnih organa. Uvodi se fleksibilnija organizacija po uzoru na privredna društva i utemeljuju se tržišni principi gde god je to moguće, a svi procesi počivaju na strateškom upravljanju i planiranju. Celokupna uprava se, dakle, reorganizuje po uzoru na preduzeće koje teži da odgovori zahtevima tržišta. U procesu tranzicije donošenje odluka spušta se sa državnog nivoa na nivo lokalne zajednice i pojedince koji njom rukovode. Ovo se odvija realizacijom načela decentralizacije.

Na osnovu svega rečenog, nameće se potreba za angažovanjem profesionalaca u pojedinim segmentima sprovođenja lokalne vlasti. Zahtevana profesionalnost se odnosi na izvršnu strukturu. Zapravo, uz političke funkcije neophodna je stručna podrška koje će pristupiti poslu upravljanja zajednicom strogo profesionalno. U tržišnim uslovima lokalne vlasti su te koje treba da aktivno učestvuju u procesu privlačenja kapitala i drugih proizvodnih faktora. Od njihove uspešnosti zavisice lokalni ekonomski razvoj. Izabrani lokalni funkcioneri trebalo bi da poseduju i sposobnost da usklade različite zahteve i interese građana, i da uspešno koordiniraju delatnosti lokalnih službi i institucija. Dobro upravljanje, osim transparentnosti u radu i odgovornosti, podrazumeva i racionalno trošenje raspoloživih resursa. Personifikacija ovih očekivanja nalazi se u jednoj ličnosti, a to je institucija opštinskog menadžera.

1. LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

U okviru ekonomike razvoja uglavnom se proučavao opšti ekonomski razvoj na državnom nivou. Tek od 1960-ih godina počinje se sa proučavanjem lokalnog ekonomskog razvoja, jer je postalo očigledno da dotadašnje zanemarivanje lokalnih mogućnosti ne ide u korist lokalne zajednice. Upravo zapostavljanje lokalnih kapaciteta sprečava napredak i vodi ka stagnaciji celokupne privrede.

U celom svetu je takav trend da su lokalne zajednice baza razvoja privrede. Takve se tendencije ispoljavaju i kod nas. Ipak, u Srbiji proces decentralizacije nije do kraja završen, pa bi se moglo reći da tlo nije sasvim pripremljeno za apsolutnu primenu koncepta LER-a kakav se primenjuje u drugim državama.

»Lokalni ekonomski razvoj (LER) može biti definisan kao rast kapaciteta lokalne ekonomije da stvara bogatstvo za stanovnike date lokalne zajednice, a time i da unapređuje njihov kvalitet života kroz povećanje zaposlenosti, realnih zarada, vrednosti lične imovine, obima i kvaliteta usluga lokalnih vlasti i slično. Takav razvoj se događa kada se ili lokalni nezaposleni resursi, kao što su radna snaga i zemlja, počnu koristiti ili kada se već zaposleni resursi počnu koristiti na produktivniji način, u novim sektorima i sa novim tehnologijama.«²⁰

U užem smislu, lokalni ekonomski razvoj se shvata kao proces strateškog planiranja kroz saradnju lokalnih vlasti, privatnog komercijalnog sektora i nevladinog sektora usmerenog na podsticanje investicija koje će obezbediti visok i dugoročan ekonomski rast lokalne zajednice.

Suština strategije LER-a je da se fokusira na komparativne prednosti lokalne zajednice, na postojeća ili, još bolje, na potencijalna tržišta. Druga bitna odrednica koja se mora uzeti u obzir prilikom kreiranja strategije jesu slabosti i pretnje koje postoje unutar zajednice.

²⁰ Grupa autora, Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno–demokratske studije, Beograd 2006, str: 33

»Dve su osnovne strategije podsticanja lokalnog razvoja:

- privlačenje 'stranih' firmi da investiraju u datoj lokalnoj zajednici, a kroz podsticaje koje lokalna vlast daje pojedinim firmama, kao što su jeftino zemljište, poreske olakšice itd.
- podsticanje lokalnih grupa od strane lokalne vlasti da razviju poslove i time ubrzaju ekonomski razvoj zajednice; ta podrška je obično jednokratna, jer kasnije lokalni biznis sam nastavlja proširenje sopstvenih poslova«. ²¹

»Mere koje lokalne zajednice preduzimaju u cilju jačanja konkurentnosti i poboljšanja lokalne investicione klime, uključujući sledeće:

- Podrška malim i srednjim preduzećima
- Ohrabrivanje započinjanja novih poslovnih poduhvata
- Privlačenje spoljnih investicija (bilo iz inostranstva, bilo iz drugih krajeva zemlje)
- Investiranje u tešku/fizičku infrastrukturu
- Investiranje u laku infrastrukturu, uključujući ljudske resurse, regulaciju i sisteme institucionalne podrške
- Podrška kritičnim sektorima
- Podrška razvoju pojedinih delova grada²².

U osnovi strategije LER-a je da lokalni akteri uvide da je kapital vrlo pokretljiva stvar i da može lako i otići iz date lokalne zajednice i u nju doći. Privlačenje slobodnih finansijskih sredstava jeste u direktnoj vezi sa poslovnom klimom u datom okruženju.

Da bi se moglo ozbiljno pristupiti LER-u, pitanje je koliko lokalna vlast može da utiče na taj proces. Kao što je već rečeno, osnovni problem kod nas leži u nedovršenosti decentralizacije. U skladu sa tim, osnovni instrumenti su i dalje na državnom nivou (opšta privredna regulacija, važni

²¹ Ibid.

²² Isto, str. 34

poreski oblici, državni fondovi, velika javna preduzeća, monetarna politika, politika zaduživanja u inostranstvu, carinska politika, politika obrazovanja i slično).

U mnogim gradovima Srbije vlada pesimizam u pogledu šansi da se lokalnim sredstvima podstakne ili čak pokrene ekonomski razvoj. Taj pesimizam je obično povezan sa nestabilnom političkom situacijom, ali i sa nedovoljnom upućenošću lokalne vlasti o poslu koji je u njihovoj nadležnosti. Iz ovoga prirodan sled stvari jeste da se republičkoj vladi obično prepušta briga, ali i odgovornost za ekonomske performanse zemlje. Na taj način lokalne zajednice skidaju sa sebe odgovornost za slabe ekonomske rezultate i nisku zaposlenost na svom području, tvrdeći da ne raspolažu ni instrumentima, ni novcem kojima bi mogli da utiču na ekonomska kretanja. Navedeni opis postojećeg stanja je u određenoj meri istinit, ali se od ličnosti koje su na čelu lokalne zajednice očekuje angažovanje u smislu pronalaženja načina da se i u nestabilnim uslovima pronađe najbolje moguće rešenje za njihovu opštinu. Dobro bi bilo da lokalni akteri posao LER-a u njihovoj zajednici dožive, uslovno rečeno, kao sopstveni biznis, i da se sa tim stavom bore za opstanak i napredak.

Područja na kojima lokalne vlasti mogu delovati i na taj način doprineti razvoju zajednice jesu: oblasti urbanističkog planiranja, korišćenja građevinskog zemljišta, građevinskih dozvola, zatim kvaliteta komunalne infrastrukture, potom naknade za korišćenje i unapređenje gradskog zemljišta (sa znatnim prihodima), zatim lokalne komunalne takse, oživljavanje društvenog života zajednice, itd.

Iskustvo, međutim, pokazuje da mnoge lokalne zajednice ne uspevaju da stvore povoljne uslove za ekonomski napredak i da to ima negativan odraz na broj radnih mesta i zaposlenost. Najbolji odgovor skepticima u vezi sa mogućnostima lokalnih zajednica da utiču na sopstvenu sudbinu jesu uspesi nekih sredina u pokretanju lokalnog ekonomskog razvoja. Upravo dobar primer predstavlja lokalna vlast u Indiji. Naime, još pre nekoliko decenija, a u daleko nepovoljnijim uslovima, pronađena je mogućnost za podsticaj razvoja malih i srednjih preduzeća. Ovo je postignuto programima kojima se malim preduzetnicima olakšalo pre svega stupanje u biznis, a potom i njihov opstanak na tržištu. Jedan od načina je organizovanje biznis inkubatora. Rad inkubatora je omogućen mahom stranim donacijama, a uspeh lokalne vlasti u ovom kontekstu jeste zalaganje lokalnih aktera kako u vladinom tako i u nevladinom sektoru. Slično tome, Čačak, Novi Pazar i drugi gradovi su uspeali da izbegnu krah svojih ekonomija tokom 1990-ih godina i bar donekle očuvaju životni standard stanovništva na svojoj teritoriji.

Iako se može reći da vlast na lokalnom nivou nije svemoguća kada je reč o ekonomskom razvoju grada ili opštine, to ne predstavlja opravdanje za pasivno ponašanje njenih nosilaca. Trud u svakom slučaju neće ostati bez rezultata, a u suprotnom se propušta prilika ekonomskog napretka koji vodi ka socijalnoj krizi celokupne zajednice. Okolnosti su takve da koliko se ukazuju nove prilike, toliko je prisutan i rizik. Stoga, ne samo država, već i lokalne vlasti i sama preduzeća, trebalo bi da preispitaju svoje kapacitete kako bi se uspešnije nosili sa novim izazovima i mogućnostima.

Lokalni ekonomski razvoj obično se ne odigrava sam od sebe, već lokalna zajednica mora da istraži svoje slabosti i prednosti, utvrdi strategiju i organizuje se oko njene implementacije.

2. OPŠTINSKI MENADŽER KAO NOSILAC LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

Da bi se predočeni problemi što lakše prevazišli, neophodna je institucionalizacija nosilaca celokupnog procesa upravljanja razvojem lokalne zajednice.

U skladu sa usvajanjem novih tržišnih principa pojedinačne odgovornosti, i u slučaju LER-a je neophodno utvrditi jedan inokosni organ koji je odgovoran za ukupna delovanja po ovom pitanju.

Gradski ili opštinski menadžer ima zadatak da vodi poslove u vezi sa izradom strategije i njenom primenom. Neophodno je da stvori tim koji čine kompetentne ličnosti koje će se sa punom odgovornošću posvetiti ovom poslu. Pošto utvrdi odgovarajuću grupu kompetentnih ličnosti koje će raditi na procesu LER-a, sledeći zadatak opštinskog menadžera jeste dobro upravljanje ovim timom i postizanje sinergetskog efekta.

Da bi priča o dobrom upravljanju u pomenutom kontekstu bila korisna, navodimo neke od karakteristika dobrog upravljanja organima lokalne uprave koji doprinose LER-u:

- transparentnost u radu i odgovornost lokalnih organa vlasti
- efikasnost
- dobro pružanje javnih usluga
- dobro upravljanje resursima
- koherentnost postavljenih ciljeva i doslednost u njihovoj realizaciji.

Iz ovoga je sasvim jasno koliko se u stvari opština pretvara u preduzeće, čiji je osnovni zadatak ostvarenje profita da bi zaposleni (u ovom slučaju građani) bili što zadovoljniji.

Osim obaveze upravljanja, pred gradskog menadžera se postavljaju još neke obaveze koje se odnose na strateško planiranje vizije budućnosti:

- **Vizija** – Da bi se nešto promenilo, inicijativa je neophodan, ali ne i dovoljan uslov. Drugi bitan momenat jeste vizija. Menadžer je taj koji mora imati sliku opštine koju želi da stvori u narednom periodu. Vizija je osnova strategije i strateškog plana, jer su akcije bez cilja uzaludno trošenje energije.

- **Inicijativnost i preuzimanje rizika** – Lice na ovoj poziciji je obavezno da bude nosilac inicijative i promena. Isto tako ima zadatak da uoči eventualne pretnje kao i prepreke koje sprečavaju napredovanje ka ostvarenju postavljenih ciljeva.
- **Kreativnost i inovativnost** – Uočavanje novih tendencija u okruženju, razvoj novih ideja i praksi kao i njihova primena u novonastaloj situaciji samo su još neke u nizu obaveza opštinskog menadžera.

U skladu sa ovim obavezama možemo reći da je menadžer:

FAKTOR ORGANIZACIONE PROMENE

S obzirom da se govori o pojedincu, tako se i sve aktivnosti vezane za njega kreću u domenu njegovih ličnih sposobnosti i ubeđenja. Više puta je podvučeno da se na ovakvoj poziciji mora naći profesionalac koji poseduje znanja potrebna za upravljanje i vođenje jedne organizacije. »U vezi sa tim očekivanja od menadžera lokalne uprave u ovom kontekstu organizacionih promena, su:

- Prepoznavanje mogućnosti – zahteva proaktivni stil menadžmenta
- Mogućnosti su okrenute razvoju, ekonomskom, socijalnom, političkom
- Mogućnosti žive u budućnosti, a prateći rizici se moraju ukalkulisati u, ne uvek predvidiv, budući okvir
- Mogućnosti zahtevaju sposobnost predviđanja, ili vizije budućeg stanja stvari.«²³

Prilikom traženja mogućnosti, suštinsko pitanje koje se postavlja jeste: šta ako? Pronaći način za rešavanje problema zapravo predstavlja definisanje sadašnje situacije i budućeg stanja. Upravo od menadžera i njegovih sposobnosti zavisi koliko brzo će uočiti problem i koliko će istrajati u težnji ka postavljenoj viziji. Problem jedne lokalne zajednice neće sagledati svi iz istog ugla. Nečiji pristup promenama kretao bi se od sitnih komunalnih problema, pa postepeno ka višem nivou složenosti problema, a ima i onih koji bi u startu pristupili reorganizaciji lokalne uprave. Važno je imati svest

²³ Menadžer kao strateg vizije budućnosti, str. 11

o činjenici da nijedna od krajnosti nisu pogrešne, sve je stvar postavljene vizije i okolnosti koje su prisutne u konkretnom okruženju.

VIZIONAR

Biti dovoljno hrabar, kreativan, obavešten - tri su ključne odlike koje mora da poseduje jedan nosilac LER-a. **Obavešten** - da zna aktuelnosti i u skladu sa njima kreira svoju strategiju. **Kreativan** - da svaku novinu iz okruženja nadogradi ličnom idejom i da nađe pravi način na koji će staviti do znanja ljudima šta od njih očekuje. **Hrabar** - u smislu posedovanja dovoljno smelosti za poslovanje u stanju neizvesnosti i u trenucima donošenja bitnih odluka. Sve u svemu, ceo posao se svodi na postavljanju koordinata opštine u budućnosti i njihovom dostizanju.

»Pored toga što svest i vizija spadaju u domen ljudskog uma, oni se u kvantitativnom i kvalitativnom smislu razlikuju kao instrumenti na raspolaganju menadžerima prilikom uvođenja promena. Ako bi navedeni spisak osobina opštinskog menadžera proširili i konkretizovali, moglo bi se dodati još:

- Spособnost kreiranja dugoročne, strateške perspektive
- Oslikavanje velike slike
- Sagledavanje budućeg (onoga što se nazire iza horizonta)
- Odstupanje od tradicionalnih metoda i utabanih puteva
- Prepoznavanje neposrednog okruženja kao prostora za nove mogućnosti razvoja organizacije ili zajednice
- Spособnost konceptualnog razmišljanja«. ²⁴

²⁴ Ibid.

NOSILAC KULTURE ORGANIZACIJE I FUNKCIJE PR-A

Kada se govori o organizaciji u ovom kontekstu, misli se na lokalnu zajednicu. Neophodno je stvoriti sliku jedne opštine kroz koju će je posmatrati kako njeni stanovnici, tako i ljudi koji žive van nje. Raditi na stvaranju imidža grada, ključna je uloga opštinskog menadžera. S tim u vezi, potrebno je posebno se usredsrediti na sledeće, i tako privući pažnju okoline:

- »Ekološka pitanja
- Prednosti lokacije
- Atraktivnost okoline
- Kulturna i umetnička scena
- Geografske odlike
- Istorijski značaj grada, itd.«.²⁵

Cilj je stvoriti sliku o opštini kao sposobnom i efikasnom partneru koji ima energiju da poboljša privrednu klimu i da utiče na imidž celokupnog regiona.

INICIRANJE LOKALNIH MREŽA ZA KOOPERACIJU

U prethodnom delu dotaknuta je tema opštine kao strateškog partnera. Naime, sve više je prisutno shvatanje da opština pojedinačno ne može da odgovori tržišnim zahtevima, pa se delovi poslova centara za razvoj sa lokalnog prenose na regionalni nivo. Način ovakvog povezivanja je uspostavljanje mreže kooperacije u vidu partnerstva između opština i privatnika ili u čisto privatnom okviru. Ono što je značajno jeste da se podsticaj ovakve saradnje očekuje upravo od opštinskih menadžera. Oni su ti koji nose poruku i komuniciraju u ime građana.

²⁵ Grupa autora, Osnove praktične lokalne politike, privreda i rad, Beograd, 2002, str. 20

»Ciljevi i delokrug ovakvih kooperacija mogu biti:

- Mere i programi u cilju reaktiviranja građevinskih, stambenih i privrednih kapaciteta u mestima koja su kritična
- Oblici kooperacije između lokalnih preduzeća i javnih institucija u cilju međunarodnog plasiranja određenih proizvoda
- Novi privatno-privredni modeli finansiranja za javne infrastrukturne namere
- Jačanje međuregionalnog privrednog saobraćaja putem mera za intenziviranje regionalnog povezivanja preduzeća
- Usaglašavanjem planova u oblasti infrastrukture, zatim udruživanje finansijskih kapaciteta. Dalje veliki problemi su vezani za raspoloživo zemljište. Svako udruženo delovanje moglo bi biti od velike koristi za učesnike«. ²⁶

FUNKCIJA NAVIGATORA I PRIVLAČENJE NOVIH »STANOVNIKA« OPŠTINE

Pod ovom funkcijom se podrazumeva uspostavljanje kontakta sa preduzećima koja bi mogla da se dosele. Na prvom mestu, aktivnosti bi trebalo da su vezane za rasterećenje obaveza ove grupe. Ne zaboravimo da su ona (preduzeća, uglavnom strane kompanije) tu sa namerom da ulažu u razvoj date opštine, stoga brojne administrativne takse svakako neće biti okolnost koja će im olakšati posao. Uloga opštinskog menadžera se odnosi na lobiranje u državnim i službama javne uprave u čijim nadležnostima su ovakve odluke o obavezama preduzeća. Ujedno, ovo je dobar razlog da zainteresovana preduzeća započnu svoj rad na teritoriji opštine. Naravno, saradnja se ne završava ugovorom o naseljavanju, potrebno je održati kontakt sa doseljenim preduzećem i biti «dobar komšija» u svakom smislu.

²⁶ Ibid.

UNAPREĐENJE INOVACIJA I FAKTOR PROFESIONALNOG RAZVOJA ZAPOSLENIH

U privrednoj utakmici logično je da će povoljnije uslove za zapošljavanje pružiti oni regioni koji raspolažu modernom infrastrukturom. Moderna infrastruktura je produkt primenjenih inovacija, tako da je od izuzetne važnosti da se na lokalnom nivou započnu mere za njihovo unapređenje. Značajna aktivnost u ovom segmentu jeste i iniciranje transfera znanja u saradnji sa visokim školama, istraživačkim institucijama, i sl. Tako lancem uzročno – posledičnih veza od moderne infrastrukture dolazimo do malih i srednjih preduzeća. Upravo malim i srednjim preduzećima je potrebna ovakva osnova za početak poslovanja, a potom i obučeni kadrovi. Vezano za ove aktivnosti, akcije koje se očekuju od lokalnog menadžera jesu koordinacija na sastavljanju dugoročnog plana vezano za kadrovsku strukturu koja bi podržala budući razvoj. Od postavljene vizije zavisi u kojem pravcu i koliko će se izgrađivati profesionalni profil, ne samo zaposlenih u opštinskoj upravi, već svih stanovnika opštine. Proces analize i utvrđivanja neophodne kvalifikacione strukture u opštini prolazi kroz tri faze:

- Napraviti popis trenutnih obrazovnih ustanova na području opštine koje se bave osposobljavanjem kadrova
- Utvrditi koji su kadrovi potrebni da bi LER išao u zamišljenom pravcu
- Ukoliko postoje nedostaci određenog obrazovnog profila pronaći načine da se nadoknade otvaranjem novih odeljenja, a za postojeća preduzeća organizovati obuke radnika.

3. ORGANIZACIJA LOKALNE UPRAVE U SKLADU SA ZAHTEVIMA LOKALNOG EKONOMSKOG RAZVOJA

» Decentralizacija i autonomija nisu neizbežno garanti demokratskog i ekonomskog razvoja lokalne zajednice. Uspešnost decentralizacije u mnogome zavisi od institucionalne razvijenosti (kredibilitet vlasti i stepen ostvarenih sloboda), stepena izgrađenosti lokalnih kapaciteta, kao i od preovlađujućeg obrasca političke kulture«. ²⁷

Da bi se bilo šta od do sada navedenog moglo ostvariti, neophodna je čvrsta institucionalna podrška. Rešenje je u formiranju takve organizacione strukture koja će odgovoriti svim postavljenim zahtevima.

Već je spomenuto da nije predviđeno da na poslovima LER-a radi samo gradski menadžer. On jeste odgovoran za sve aktivnosti, ali čitav proces će se odvijati u timu koji je zadužen za sprovođenje svih akcija. U početku tim ne mora biti veliki, to čak nije ni moguće u malom gradu sa deficitom kvalifikovanih službenika. Vremenom, prilivom posla, novca i edukovanih pojedinaca, tim se može povećavati. Bitno je, pak, da bar deo tima bude angažovan na poslovima LER-a sa punim radnim vremenom kako bi se mogao u potpunosti posvetiti strateškom planiranju. Ukoliko je rad na strategiji LER-a neorganizovana i sporedna aktivnost, dopunski posao svima koji na njemu rade, nije realno očekivati uspeh.

Poznato je da je unutar lokalne uprave u većini gradova prisutan višak zaposlenih. Novi programi reorganizacije predviđaju oslobađanje od ovog viška. Formiranje tima za LER u neku ruku može biti kompromisno rešenje. Zapravo, mogli bi se postojeći kadrovi prebaciti iz odeljenja u kojima predstavljaju višak u odeljenje koje će se baviti pitanjem LER-a. Pogrešno bi bilo doslovno shvatiti ovu sugestiju; u tim za LER moraju ući vrlo motivisane i preduzetnički nastrojene osobe, sposobne i spremne na dosta odricanja. Stoga, nije preporučljivo u tim uključiti kadrove koji su pred kraj radnog veka ili sa nedovoljnim nivoom obrazovanja. U ovoj grupi je poželjno odabrati natprosečne iz svakog odeljenja, kako bi se proces uspešno sprovodio. Rezultati ovog odeljenja trebalo bi za kratak vremenski period da postanu vidljivi i isplativi, tako da bi i problem činovničkih plata donekle bio opravdan.

²⁷ Grupa autora, navedeno delo, str. 39

Naime, ne bi se postiglo smanjenje procentualnog udela plata zaposlenih u lokalnoj upravi u budžetu, ali bi se prihodi opštine znatno povećali ukoliko bi tim obavljao svoj posao na adekvatan način.

Tim koji radi na strateškom planiranju svakako mora biti multidisciplinaran po sastavu, tj. mora da uključuje saradnike iz raznih oblasti pošto je i sam rad na strateškom planiranju multidisciplinaran. Pored klasičnih ekspertskih struka, kao što su ekonomija, pravo, inženjerstvo i slično, posebnu važnost imaju i sposobnosti organizacije rada i komunikacije.

Važno je istaći i potrebu saradnje sa privatnim i nevladinim sektorom, sa kojima svakako nije moguće uspostaviti hijerarhijski odnos kao unutar državnih organa.

Ovaj tim trebalo bi da dobije i institucionalnu formu, kao jedinica ili odeljenje unutar lokalne uprave, kao i kancelarijski prostor, nužnu opremu i skroman budžet za sastanke, prikupljanje podataka i slične troškove.

Širok spektar zadataka u domenu razvoja privrede može da se ispuni samo novom fleksibilnom organizacijom. **Konvencionalne organizacione strukture sa klasičnim resornim principom i strogom hijerarhijskom strukturom, kao jedinom strukturom uređivanja, u budućnosti neće imati vrednost.** Konvencionalna praksa je uglavnom kriva za rasparčavanje nadležnosti, za nepreglednost administrativnih struktura, kao i za nesposobnost da obuhvati tekuće probleme i da iznađe zadovoljavajuća rešenja. Na samom početku polazi se od zadataka koji se postavljaju pred ovu celinu. »Slikovito rečeno jedna šator organizaciona forma bi bila sasvim odgovarajuća ovom odeljenju».²⁸ Upotrebljen je pojam 'šator' kao asocijacija na spremnost na prilagođavanje. Budući da je rad na strategiji LER-a kompleksan, jer obuhvata mnoge aspekte života lokalne zajednice, i kao takav karakter LER-a podrazumeva saradnju raznih odeljenja lokalne vlasti, bilo bi poželjno uspostaviti radne grupe po pojedinim pitanjima LER-a. Njih bi trebalo da sačinjavaju pojedinci sa znanjem i odgovornošću za poslove svoga odeljenja. Sugestija vezana za radne grupe odnosi se na neku kasniju fazu LER-a, pošto imajući u vidu situaciju po opštinama nerealno je očekivati u startu brzu transformaciju odeljenja.

²⁸ Osnove praktične lokalne politike, str. 31

Ono što bi obavezno moralo biti uključeno u ovu celinu jesu delovi lokalne uprave vezani za:

- planiranje
- infrastrukturnu adaptaciju zemljišta
- snabdevanje i otklanjanje materija
- ekologija, nekretnine
- finansije, porezi i pravna oblast.

Ova grupa ljudi, koja bi radila na svim ovim zadacima, bio bi jedan projektni tim. Radnici su potpuno ili delimično raspoređeni na ove poslove i stoga oslobođeni od drugih poslova službi kojima pripadaju. Sa kadrovskog aspekta opštinske uprave, ovi službenici pripadaju matičnim službama. Uslovno rečeno, proces LER-a se posmatra kao privremeni zadatak, ali da ne bi došlo do preplitanja nadležnosti, članovi odeljenja za LER su pod ingerencijom opštinskog menadžera i za vreme trajanja 'misije' isključivo njemu su odgovorni.

Prvi posao tima za LER je ocena lokalne administracije sa stanovišta potreba strateškog planiranja. Nužno je proceniti kakvim stručnim resursima raspolaže lokalna vlast, kao i analizirati lokalnu institucionalnu strukturu da bi se ocenile njene prednosti i slabosti sa stanovišta LER-a.

»Bitan aspekt inicijalne organizacije, ali i kasnije aktivnosti na LER-u jeste povezivanje LER-a sa drugim planovima i strategijama na lokalnom nivou. Lokalna zajednica u svakom trenutku poseduje (formalne ili neformalne) planove i programe razvoja u raznim oblastima za koje je nadležna lokalna vlast, kao što su oblasti upravljanja zemljištem, gradnje, saobraćaja, zaštite životne sredine, komunalnih usluga, vanprivrednih delatnosti, socijalne zaštite i slično. Povezivanje strategije LER-a sa ovim i drugim srodnim programima i međusobna koordinacija ima svoje dobre strane: izbegava se dupliranje napora, racionalnije koriste ograničeni resursi i povećava ukupan efekat lokalnih programa. Istovremeno, omogućuje se utvrđivanje globalnih strateških prioriteta i rešavaju neke dileme koje su prisutne u svakom trenutku u bilo kojoj zajednici«.²⁹

Neophodno je naglasiti da je ovaj model prihvatljiv u svakoj lokalnoj upravi, ali sa izvesnim prilagođavanjem specifičnosti situacije. Kao što su primeri iz prakse pokazali, neće svugde biti moguće upućivanje radnika sa jednog radnog mesta na drugo, na pojedinim mestima biće potrebni novi

²⁹ Grupa autora, navedeno delo, str. 19

ljudski resursi, mada, generalno, sugestija je da to budu lica koja su već radila na poslovima koja će i obavljati u timu lokalnog ekonomskog razvoja. Nezavidna situacija u opštinama zahteva proverene iiskusne pojedince.

Imajući u vidu koje su obaveze opštinskog menadžera, aktivnosti koje se od njega očekuju su sledeće:

Organizovati grupu ljudi koji će raditi na LER-u

- Od grupe kompetentnih pojedinaca **stvoriti tim** koji će odgovoriti svim zahtevima vezanim za LER (Ovde je izražena funkcija menadžera kao kreatora međuljudskih odnosa, od njega se očekuje postavljanje dobrih komunikacionih kanala, motivacija članova kao i unošenje preduzetničke energije)
- **Definisane vizije** od strane menadžera (primer: opština će biti među vodećim turističkim centrima u Srbiji)
- Na osnovu utvrđene vizije **postaviti misiju** lokalne zajednice, biti konkretniji u ciljevima (primer: obezbeđenje kadrovske strukture koja će uticati na razvoj zajednice, uspešno poslovanje svih firmi na području opštine, uslužna delatnost svetskog renomea, i sl.)
- Kreirati **strateški plan razvoja** – poželjno je da tim zajedno radi na postavljanju strategije, napraviti spisak svih ideja koje su realno ostvarive. Zato je dobro da su u timu stručnjaci iz svih oblasti, da bi se jednako posvetila pažnja svim segmentima zajednice (u ovom delu se u skladu sa vizijom i misijom postavljaju konkretni načini dostizanja ciljeva, izraženo preciznim ciframa)
- **Izdvojiti prioritete** i najrealnije aktivnosti, dakle, videti šta je moguće preduzeti sad i ovde, sa raspoloživim sredstvima.
- Napraviti **plan aktivnosti** i staviti ih u vremenski okvir (najbolje bi bilo napraviti set nezavisnih projekata nad kojima će koordinirati opštinski menadžer)
- Raditi na **izvršenju aktivnosti** uz kontinuirano praćenje promena i prilagođavati se novonastaloj situaciji.

ZAKLJUČAK

Tradicija samoupravnog socijalizma, još uvek rasprostranjena u našoj zemlji, zasniva se na razdvajanju ovlašćenja od odgovornosti – oni koji donose poslovne odluke ne snose posledice tih odluka. To, jednostavno, treba da se zaboravi. U tržišnim uslovima, strategija lokalnog ekonomskog razvoja ne pruža prostor za direktne poslovne odluke lokalnih vlasti, odnosno za donošenje odluka u ime nekog drugog. Jasno je da ti organi treba da budu odgovorni lokalnim vlastima, ali lokalne vlasti treba da im omoguće »odrešene ruke«, tj. samostalno rukovođenje tim procesima. Ključni elemenat, odnosno proizvod preduzetništva jeste inovacija. Imajući to u vidu, uspeh lokalnih vlasti u preduzetništvu sagledava se inovacijama na planu privlačenja kapitala i ostalih proizvodnih faktora. Da bi se ovo postiglo, neophodno je postaviti tim stručnjaka koji će da budu usmereni isključivo na ove aktivnosti unapređenja lokalne zajednice i podizanje njene cene na tržištu.

Opštinski menadžer je samo jedan korak ka ostvarenju ovog tržišno nametnutog koncepta. Da bi jedna lokalna zajednica mogla egzistirati kao relativno samostalna celina, neophodno je da svoj opstanak temelji na preduzetništvu. Sve vreme akcenat se stavlja na opštinu kao privredni subjekat. Da bi zaista mogla to da bude, na njenom čelu mora biti profesionalac oslobođen političkih stega, ali ipak dovoljno politički »svestan« da bi mogao ličnim uticajem da doprinese napretku opštine. Suština njegovog posla odnosi se uglavnom na kreiranje strategije razvoja i komuniciranje sa potencijalnim investitorima. Shodno tome, očekuje se intenzivan rad na strategiji odnosa sa javnošću, čime će se pridobiti najpre pažnja interesnih grupa, a potom i njihov kapital.

L I T E R A T U R A

1. Grupa autora, *Preduzetnička lokalna vlast*, Beograd, 2006.
2. Grupa autora, *Lokalni ekonomski razvoj*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2006.
3. Grupa autora, *Osnove praktične lokalne politike, privreda i rad*, Konrad Adenauer Fondacija, Beograd, 2002.
4. *Menadžer kao strateg vizije budućnosti*
5. Grupa autora, *Lokalni ekonomski razvoj*, Odeljenje za urbani razvoj, Washington, Maj 2001.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNJENJA

3

Istraživanja javnog mnjenja izazivaju dosta reakcija u javnosti, često vrlo kontradiktornih. Bilo koja tema da je predmet istraživanja, gotovo uvek se nađe strana koja osporava nalaze i smatra ih »montiranim« i pristrasnim; sa druge strane, rezultati istraživanja se često veličaju, smatraju apsolutno tačnim i koriste za promocije i opravdanja postupaka u smislu »jer javno mnjenje tako želi«. Ni jedna niti druga krajnost nisu dobre – istraživanja javnog mnjenja treba da posluže, pre svega, kao smernice za delovanje različitih aktera, pojedinaca i institucija koje postoje upravo zbog onih koji čine javno mnjenje. Bilo da su nalazi pozitivni ili negativni, njih treba iskoristiti kao putokaze za poboljšanje loše prakse i održavanje dobre prakse dobrom i na dalje. Ovo posebno važi za javne, društvene i političke institucije koje osluškivanjem pulsa javnog mnjenja treba da odgovore realnim potrebama javnosti. Istraživanja javnog menja često daju i značajne informacije kada i kako treba raditi na promeni određenih stavova i mnjenja koja su ustaljena, a koja predstavljaju smetnju razvoju i opterećuju odnose građana i institucija, na štetu i jednih i drugih.

U realizaciji ovog projekta istraživanje javnog mnjenja sprovedeno je upravo sa namerom da se identifikuju potrebe građana u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja. Ovo je kontekst koji, po definiciji, predstavlja »prirodno okruženje« za delovanje lokalnih menadžera. **Nalazi do kojih smo došli treba da posluže menadžerima (ali i predstavnicima lokalne samouprave uopšte) da smanje »lutanja«, barem sa stanovišta mnjenja građana o tome šta su njihovi problemi i prioriteti.** Naravno, ne mogu samo istraživanja toga šta javnost misli biti smernice za delovanje. Samo na taj način usmereno delovanje pretvorilo bi se u neplodno podilaženje javnom mnjenju koje često vodi u demagogiju i populizam. Nije ni javno mnjenje svemoćno, posebno ne sa stanovišta kompetentnosti i informisanosti o složenim i stručnim temama. Ipak, identifikovanje stavova je korisno kako se barem u delovanju ne bi išlo direktno protiv njega; u momentima u kojima se utvrdi da je mnjenje nedovoljno informisano ili nestručno, to može biti i signal za bolje informisanje i rad na boljem razumevanju stvari čiji krajnji ishod ipak osećaju sami građani.

OPIS UZORKA

Istraživanje je sprovedeno u periodu od 11. do 20. avgusta 2006. godine na uzorku od 2827 ispitanika, punoletna građana Srbije. Istraživanje je sprovedeno u 28 opština u Srbiji. U uzorak su, po principu slučajnog odabira na 353 istraživačka punkta (biračka mesta), ušli ispitanici sledećih karakteristika:

- Pol: 51 % žena i 49 % muškaraca
- Starost: od 18 do 29 godina – 18 % ispitanika; od 30 do 39 godina – 16 % ispitanika; od 40 do 49 – 19 % ispitanika; od 50 do 59 godina 22 % ispitanika i više od 60 godina 25 % ispitanika
- Obrazovanje: bez završene osnovne škole – 6 % ispitanika; sa završenom osnovnom školom – 18 % ispitanika; završenu školu za radnička zanimanja ima 11 % ispitanika, završenu srednju školu 48 % i završenu višu školu ili fakultet ima 17 % ispitanika
- Radno-svojinjski status: privatnici – 6 %; zaposleni kod privatnika – 15 %; zaposleni u državnom sektoru 19 %; nezaposleni – 13 %; penzioneri - 24 %; poljoprivrednici – 5 %; domaćice 10 %; učenici i studenti – 6 %; pripadnici drugih kategorija – 2 %.

Analiza će obuhvatiti interpretaciju nalaza na nivou Srbije u celini, potom i na nivou regiona u slučajevima u kojima nalazi na tom nivou u značajnijoj meri odstupaju od celine uzorka. Regioni koji će biti razmatrani i opštine koje su ušle u te regione jesu:

- Region Vojvodina – Pančevo, Kovin, Zrenjanin, Kikinda, Novi Bečej, Sombor
- Region Beograd – Voždovac, Zvezdara, Palilula, Novi Beograd
- Region zapadna i centralna Srbija – Čačak, Kraljevo, Trstenik, Vrnjačka Banja, Osečina, Krupanj, Valjevo, Loznica, Kragujevac
- Region istočna Srbija – Zaječar, Knjaževac, Bor, Požarevac, Smederevo, Jagodina
- Region južna Srbija – Niš, Pirot, Vranje

PREDMET ISTRAŽIVANJA

Kao što je rečeno u uvodu, istraživanje javnog mnjenja nije imalo za predmet samo da utvrdi stavove o instituciji opštinskog (gradskog) menadžera. Dve su velike celine koje čini širi kontekst delovanja menadžera, a ujedno i širi kontekst ovog istraživanja. Istraživanje je najpre situirano u kontekst lokalnog privrednog razvoja i utvrđivanje preseka stanja u ovoj oblasti. Osim toga, ovom delu dodate su još neke teme: lični i porodični privredni angažman je tema kojom smo hteli da utvrdimo potencijale koji postoje kada je reč o privatnom preduzetništvu, kao i spremnosti na rizike i očekivanja koja postoje u ovoj oblasti. Sa druge strane, istraživanje je obuhvatilo i neke dublje vrednosne orijentacije koje su uzrok određenog odnosa prema privrednom aktivizmu.

Drugu tematsku celinu predstavlja stav građana prema institucijama lokalne samouprave, kao drugog okvira delovanja lokalnog menadžera. Menadžer predstavlja sastavni deo institucija lokalne samouprave, pa se stav građana o tom nivou vlasti značajno projektuje i na stav o menadžeru. Zbog toga je ispitivano poverenje građana u lokalne institucije, kao i ocene njihovog rada. U okviru ove teme građani su imali priliku i da kažu da li i koliko poznaju instituciju menadžera, šta o njoj misle i da li su (ne)zadovoljni njenim radom.

1. GRAĐANI I LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

U istraživanju koje treba da pomogne u definisanju mesta i uloge opštinskog (gradskog) menadžera prva tema koja je razmatrana jeste percepcija stanja u oblasti privrede, posebno na lokalnom nivou. Ocena stanja privrede uopšte i pojedinih elemenata koje su u vezi sa tim (teškoće i prepreke, uloga lokalne samouprave, identifikacija oblasti ulaganja i razvoja...) važna je komponenta za sačinjavanje preporuka opštinskim menadžerima u kojem pravcu oni mogu i treba da usmere svoju delatnost.

1.1. PERCEPCIJA STANJA PRIVREDE

Stanje privrede, odnosno stav građana o ovom pitanju, ispitivali smo na tri prostorno ograničena nivoa. Primećeno je da nema veće razlike u oceni³⁰ koju građani daju stanju privrede na nivou Srbije u celini, regiona i opštine.

- Ocena stanja privrede u zemlji 2.20
- Ocena stanja privrede u regionu..... 2.20
- Ocena stanja privrede u opštini/gradu..... 2.15

Ako na pomenutoj skali od 1 do 5, sredinu (odnosno prosečnu ocenu) predstavlja indeks 2.5, vidimo da se stanje privrede ocenjuje ispod tog proseka, tj. više se ocenjuje kao »loše« nego kao »dobro«. I dok nema razlike u oceni između regiona i Srbije, može se videti da se stanje u opštini ocenjuje lošijom ocenom. To se može smatrati očekivanim, jer je uobičajeno da se ono što je dalje od »vidnog polja« smatra boljim i poželjnijim. Javnost je spremnija da idealizuje nešto o čemu ima nedovoljno informacija. Međutim, vrlo slične ocene koje se daju stanju privrede na pomenuta tri

³⁰ Ispitanici su mogli da ocene stanje privrede na skali od 1 do 5 – ocena 1 opisno znači da je stanje nepodnošljivo, a 5 da je stanje dobro.

nivoa govore o tome da se privreda vidi kao »jedinstveni organizam« koji je teško procenjivati na različitim nivoima. Građani smatraju da je teško napraviti pomake na nivou regiona ili opštine ako je stanje ekonomije na nivou države takvo kakvo jeste.

Regionalna odstupanja su najuočljivija kod Beograda i regiona južne Srbije. Stanju u privredi se daju najbolje ocene u Beogradu, a najlošije u južnoj Srbiji. Ostali regioni su na nivou proseka ili su odstupanja manje značajna.

Tabela 1. Ocena stanja privrede na tri nivoa (indeks od 1 do 5)

	Beograd	Južna Srbija	Prosek
Ocena stanja privrede u zemlji u celini	2.39	2.17	2.20
Ocena stanja privrede u regionu	2.63	1.86	2.20
Ocena stanja privrede u opštini/gradu	2.69	1.77	2.15

Pojedini regioni u Srbiji su objektivno nerazvijeniji od drugih i tu nema dileme. Međutim, ta činjenica, mnogo puta ponovljena, kod ljudi koji žive u tim regionima, rađa jednu vrstu apatije i osećaja »sudbinske predodređenosti« pojedinih regija da budu siromašne. To nije dobra osnova, jer vodi ka pasivizaciji kako građana, tako i lokalnih ustanova, koje pomoć sa strane vide kao jedini put za prevazilaženje problema. Zbog toga je u ovakvim sredinama potrebno raditi i na promeni svesti ljudi, što se može učiniti kroz ukazivanje na to koje su potencijalne mogućnosti za poboljšanje ličnog standarda i statusa.

Stanje u privredi se čini još dramatičnijim kada se utvrdi koji procenat ispitanika privredi daje dobre ili srednje ocene. Oni koji na nivou Srbije smatraju da je stanje dobro i u zemlji i regionu i njihovoj opštini zastupljeni su sa svega do 2 %. Oni koji tvrde da je stanje »srednje« ne prelaze jednu desetinu; četvrtina vidi stanje kao podnošljivo, a oko dve petine kao teško podnošljivo. Za jednu četvrtinu stanje je potpuno nepodnošljivo.

Ukupna opisna ocena stanja privrede – nivo Srbije (prosek ocena za Srbiju, region i opštinu)

- Dobro..... 2 %
- Srednje..... 9 %
- Podnošljivo..... 20 %
- Teško podnošljivo..... 40 %
- Nepodnošljivo..... 25 %
- Ne zna..... 4 %
- Ukupno100 %

Generalno, gotovo dve trećine ispitanika (65 %) stanje privrede vide kao loše ili veoma loše. Ovo je imidž koji privreda deli i sa ostalim oblastima društvenog života. Razlika je u tome što je privreda nešto što građani najneposrednije osećaju i što konkretno utiče na njihov život, pa je nivo kritičnosti još i veći. Naravno da stanje privrede nije dobro, ali ovo je nalaz koji pokazuje vrlo kritičan (često i preterano kritičan odnos) prema svim oblastima javnog života koje građani vide kao one na koje ne mogu značajno uticati kao pojedinci. Visok nivo kritičnosti javnog mnjenja govori i o kulturnom obrascu po kojem se prihvata stvarnost i sa kojim moraju računati svi oni koji se bave javnim poslom.³¹

I na ovom nivou ocene privrede primetne su razlike među regionima. Jedino je u slučaju Beograda broj onih koji smatraju da je stanje loše manji od polovine (47 %). Na nivou regiona koji obuhvata glavni grad može se uočiti nešto »svetliji pogled« na stanje privrede. Jedna četvrtina Beograđana smatra da je stanje dobro ili barem srednje. Sa druge strane se nalazi region južne Srbije, gde više od tri četvrtine (77 %) ispitanika smatra da je stanje loše ili veoma loše.

³¹ Istraživanja koja je svojevremeno sprovodio nemački istraživač Ronald Inghart pokazuju da postoje određene pravilnosti u prihvatanju realnosti u različitim kulturama i to pravilnosti koje često ne korespondiraju sa objektivnim pokazateljima ekonomskog razvoja. On je to uočio na osnovu hipoteze o »velikim međugrupnim, a malim unutargrupnim razlikama« – u jednom društvu u kojem se stvarnost percipira po modelu »kukanja nad sopstvenom sudbinom«, nad tom sudbinom će »kukati« i bogati i siromašni i oni na sredini. Suprotno tome, kulture gde to nije ustaljen model ponašanja, ni oni najsiromašniji se neće previše žaliti (prema Vasović, Mirjana, 2003: *Tranzicija, demokratizacija i «subjektivno blagostanje, «Sociološki pregled»*, br 1-2/2003, str. 3-33)

Tabela 2. Ocena stanja privrede po regionima (u %)

	Dobro	Srednje	Podnošljivo	Teško podnošljivo/ nepodnošljivo	Ne zna	Ukupno
Beograd	7	18	27	47	1	100
Vojvodina	1	9	22	66	2	100
Istočna Srbija	2	7	20	70	1	100
Južna Srbija	1	2	12	77	8	100
Centralna Srbija	1	6	18	72	3	100
Ukupno	2	9	20	65	4	100

1.2. LOKALNI EKONOMSKI PRIORITETI

Nalazi do kojih smo došli istražujući šta građani misle da su prioriteti lokalnog ekonomskog razvoja pokazuju da se Srbija i dalje vidi kao pretežno agrarna zemlja, odnosno zemlja u kojoj lokalni ekonomski razvoj treba da počiva na primarnim privrednim granama (osim poljoprivrede, na listi su se našli i vodoprivreda i šumarstvo). Do ovog podatka smo došli tako što smo od ispitanika tražili da navedu tri oblasti za koje smatraju da imaju najbolje šanse za razvoj u njihovoj opštini. Grafikon 1 predstavlja zbirne odgovore za svaku granu koja se našla bilo na prvom, drugom ili trećem mestu.

Grafikon 1. *Koje privredne grane imaju najbolje šanse za razvoj u vašoj opštini/gradu? (u %)*



Poljoprivredu je kao jednu od tri grane koje imaju najbolje šanse za razvoj navelo 62 % ispitanika (od toga čak 37 % na prvo mesto, 16 % na drugo i 9 % na treće mesto). Na drugom mestu su se našli turizam i ugostiteljstvo – ove dve međusobno povezane grane izabralo je 44 % ispitanika, a potom se nalaze laka industrija (37 %) i trgovina (36 %). Visoko je kotirano i građevinarstvo (27 %), dok su preostale grane manje »popularne«. Dakle, na ovaj način predstavljeni nalazi govore da građani očekuju da njihove opštine treba da se u domenu proizvodnje usmere na proizvodnju poljoprivrednih proizvoda, potom i proizvoda lake industrije (hemija i farmacija, tekstil, obuća, nameštaj, informatika...), a da se u domenu uslužnog sektora usmere najviše na trgovinu i turizam.

Interesantno je da teška industrija, koja je još uvek rasprostranjena i na kojoj se bazirala privreda čitavih regiona u socijalističkom periodu, nije više tako popularna. Brojni giganti koji se bave

teškom industrijom na izdisaju su, pa su građani »spremniji« da ih zamene tržišno propulzivnijim delatnostima nego da ih revitalizuju ili otvaraju nove.

Postoje razlike na nivou regiona kada je reč o privrednim prioritetima. One su prikazane u tabeli 2, a najveće su između regiona Beograda, sa jedne strane, i ostalih regiona, sa druge strane.

Tabela 3. *Privredni prioriteti po regionima (u %)*

Beograd		Vojvodina		Južna Srbija		Istočna Srbija		Centralna i zapadna Srbija	
Građevinarstvo	50	Poljoprivreda	79	Poljoprivreda	60	Poljoprivreda	66	Poljoprivreda	69
Trgovina	49	Laka industrija	43	Laka industrija	43	Turizam i ugostiteljstvo	56	Turizam i ugostiteljstvo	54
Laka industrija	45	Trgovina	33	Turizam i ugostiteljstvo	42	Trgovina	36	Trgovina	33
Turizam i ugostiteljstvo	26	Turizam i ugostiteljstvo	32	Trgovina	30	Laka industrija	35	Laka industrija	29
Poslovi sa nekretninama	23	Građevinarstvo	26	Teška industrija	29	Teška industrija	28	Građevinarstvo	22

Kao što se i očekivalo, Beograđani poljoprivredu vide kao granu koja nema prevelike šanse za razvoj na teritoriji koju obuhvata glavni grad (poljoprivreda se našla tek na sedmom mestu). Akcenat ispitanika sa područja Beograda nalazi se na uslužnom sektoru (trgovina, turizam, posredovanje). Polovina ispitanika smatra građevinarstvo granom koja ima najbolje šanse za razvoj u glavnom gradu (ne samo gradnja stambenih i poslovnih objekata, već i tzv. niskogradnja – putevi, mostovi itd.). Sa tim u vezi, poslovi sa nekretninama se jedino u ovom regionu pojavljuju kao značajni – u ostalim regionima tu oblast malo ko pominje.

Ostalim regionima je zajedničko to što se u svim kao prioritetna grana izdvaja poljoprivreda. Razlika je samo u obimu u kojem se ona ističe kao prioritet. U Vojvodini je poljoprivreda ubedljivo na prvom mestu, jer je čak osam od deset ispitanika u ovom regionu poljoprivredu stavilo na prva tri mesta. U ostalim regionima poljoprivreda je nešto manje »popularna«, ali opet visoko iznad »drugoplasiranih« grana. Ako građani misle da je poljoprivreda važna grana i da za njen razvoj

postoje kapaciteti, to može znatno smanjiti lutanja oko toga šta može i treba da bude jedna (naravno, ne i jedina) od prioriternih oblasti kojoj se treba posvetiti u privlačenju novca u lokalnu samoupravu i zajednicu u celini. Treba još jednom naglasiti da je ovde reč o istraživanju javnog mnjenja, koje ne mora uvek biti kompatibilno sa opštim trendovima i promenama koje se dešavaju u privrednim tokovima. Ti tokovi su često globalnog karaktera i malo zavise od nacionalnih ekonomija.³²

Ostale razlike se svode na to da se među prvih pet grana u Vojvodini i centralnoj Srbiji nalazi građevinarstvo, dok je to u južnoj i istočnoj Srbiji teška industrija.

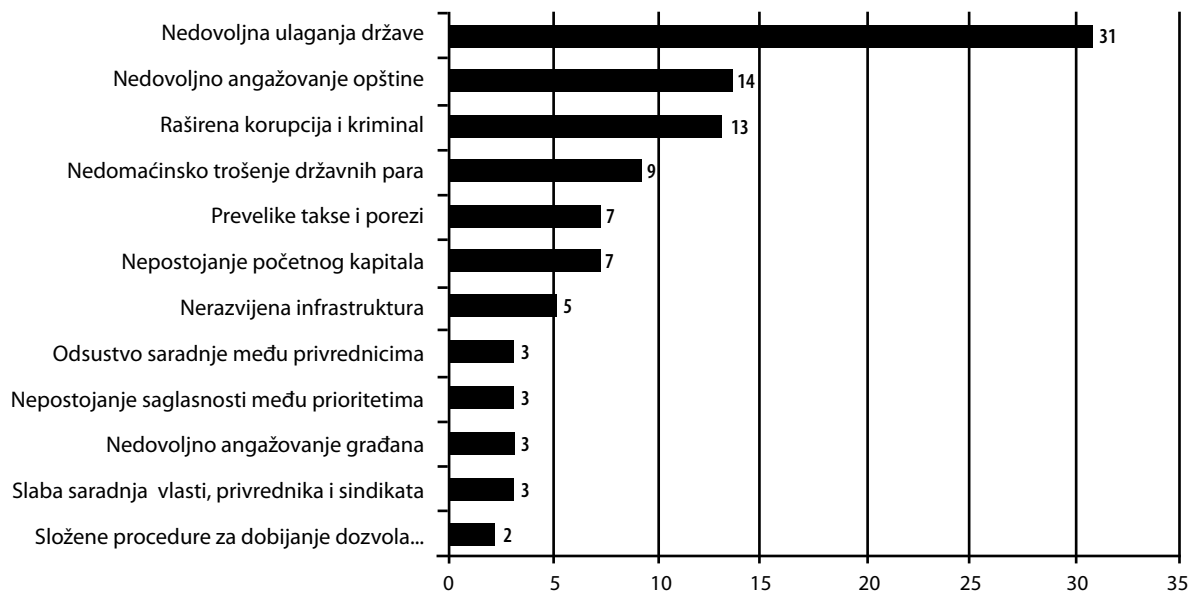
1.2. TEŠKOĆE I PREPREKE ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

Za rad lokalnog menadžera važno je identifikovati šta građani vide kao najveće teškoće i prepreke za razvoj privrede na lokalnom nivou. Nalazi su interesantni i nude nam i više od toga kako su rangirane teškoće za privredni razvoj. Analiza ponuđenih odgovora govori i o percepciji moći i uticaja u našem društvu sa stanovišta vertikalne distribucije vlasti, odnosno o činjenici da se lokalni nivo vlasti ne vidi kao onaj na kojem se nalaze važne poluge vezane za razvoj privrede.

Ispitanicima smo ponudili listu od 12 različitih faktora koji ograničavaju razvoj privrede. Oni su vrlo raznoliki i pripadaju različitim domenima i nivoima političkog, društvenog, ali i privatnog života. Ispitanici su mogli da na skali od 1 do 5 ocene »veličinu« tog problema, tako što ocena 1 podrazumeva da ponuđena pojava nije problem, dok 5 označava da je ponuđeni odgovor veoma veliki problem za razvoj privrede. Građani su veoma kritični kada se ima u vidu ovo pitanje. To se vidi po tome što se sve ponuđene teškoće na skali nalaze znatno iznad proseka (od 3.22 do čak 4.21, dok je prosek 2.5). Međutim, posle liste mogućih prepreka postavili smo i diferencirajuće pitanje koje je od ispitanika zahtevalo da se opredele za jednu od najvećih prepreka za razvoj privrede u njihovom neposrednom okruženju.

³² Jedan od pomenutih trendova je i konstantno smanjenje broja onih koji se bave poljoprivredom u razvijenim zemljama. Pretpostavka je da će se i kod nas, sa razvojem ekonomije, broj poljoprivrednika smanjivati i da će se te grupe seliti u druge privredne grane. To je nešto o čemu javno mnjenje malo zna i gde nije kompetentno. Ta situacija u javnom mnjenju će se verovatno menjati sa objektivnim promenama koje bude donosio dalji razvoj naše ekonomije.

Grafikon 2. *Koji od navedenih problema smatrate najvećim kada je u pitanju razvoj privrede u vašoj opštini? (u %)*



Gotovo jedna trećina ispitanika smatra da je najveća prepreka razvoju privrede na lokalnom nivou nedovoljno ulaganje države, odnosno nedovoljno posvećivanje pažnje lokalnim ekonomijama od strane države. Ovaj faktor se ubedljivo izdvojio na prvom mestu, daleko iznad ostalih. Kao što je rečeno, ovo je pokazatelj koji govori i o tome kako građani vide odnos snaga između lokalnog i državnog nivoa i gde se po njihovom mišljenju nalaze centri moći. Te centre građani vide daleko od lokalne sredine, odnosno situiraju ih u centralne organe vlasti bez čijeg angažovanja je nemoguće bilo šta pokrenuti. Na prvi pogled, ova prepreka govori o jednoj dozi fatalizma koja može biti demotivišuća kako za građane, tako za institucije lokalne vlasti. Čemu uopšte trud i ulaganje, bilo građana bilo opština, ako je država ta »svemoćna ruka« od koje sve zavisi? U ovakvom kontekstu, uloga opštinskog menadžera može biti i edukativnog karaktera – kampanje koje motivišu i ubeđuju

i građane, ali i druge lokalne predstavnike mogu biti jedna od formi za prevazilaženje letargije i osećaja bespomoćnosti i bačenosti u stihiju »državne volje«. Iako živimo u visoko centralizovanoj državi, trend razvoja u budućnosti može biti samo obrnut. Ako i dalje bude važila predrasuda da od države sve zavisi, uzalud će biti i prenos nadležnosti lokalnim samoupravama i eventualno vraćanje imovine ako se to ne bude iskoristilo na proaktivan način. Sa druge strane, brojne investicije u lokalne samouprave stižu i »mimo Beograda«. Pojedine međunarodne institucije, fondovi i programi postoje u potpunosti ili delom i zbog razvoja lokalne zajednice.³³ I informisanje o tome može u pojedinim sredinama biti uloga od velike važnosti koju opštinski menadžer može preuzeti na sebe.

Građani smatraju da je nakon nedovoljnog ulaganja države, sledeća velika prepreka i nedovoljno ulaganje opština u lokalni privredni razvoj. Teško da građani razumeju šta su prave i realne funkcije lokalnih vlasti. **Opštine ne mogu biti isto što i privredne asocijacije, ali ovaj nalaz pokazuje da one možda treba da u budućnosti više budu »tržišno orijentisane« – lokalni menadžeri su tu da ovaj trend potenciraju, sa jedne strane, kao i da informisanjem snize prevelike aspiracije i očekivanja građana od lokalne samouprave, sa druge strane.**

Od ostalih prepreka, »relevantnim« sa stanovišta javnog mnjenja se mogu smatrati još i kriminal i korupcija, koje građani najpre percipiraju i osećaju na lokalnom nivou. Potom slede kritike da se novac umesto za ulaganje u privredu troši na druge stvari (troši se »nedomaćinski«). Kao ozbiljnija prepreka vide se još i prevelike takse i porezi i loša infrastruktura. Zanimljivo je da se sve ostalo što je ponuđeno vidi kao veoma mala prepreka, odnosno nezadovoljstvo se koncentriše u svega nekoliko elemenata. Mali broj ispitanika vidi kao prepreku međuljudske odnose, ljudske resurse i aktivizam njih samih. Ovo je, ipak, samo raširena predrasuda o »našoj pameti« koju treba prevazići kako bi se krenulo sa realne i racionalne osnove. Podaci o tome koliko su sami građani aktivni u oblasti privrede (pre svega u privatnom sektoru) nisu baš ohrabrujući.

1.3. LIČNI I PORODIČNI PRIVREDNI ANGAŽMAN

Na nivou Srbije 15 % građana se bavi nekom vrstom privatnog posla. Pitanje je bilo postavljeno tako da se u privatni posao ne ubrajaju samo posedovanje privatne firme, već i povremeno angažovanje na nekom poslu u privatnom sektoru, mimo zvaničnog zaposlenja. Taj broj je dosta nizak i pokazuje i nizak nivo privrednog aktivizma uopšte. Mali broj građana pokazuje privatnu inicijativu, što se može tumačiti različitim, objektivnim i subjektivnim faktorima. Sa jedne strane, ističe se ono što je realna teškoća – nepostojanje početnog kapitala za započinjanje bilo kakvog biznisa. Sa druge strane, postojanje niskog stepena »preduzetničkog duha« deo je i kulturnog obrasca, koji se svodi uglavnom na očekivanja od »nekeg drugog«... Ovo može biti tema za sebe, ali suština jeste da je neophodno i postepeno podizanje svesti o potrebi privatne inicijative, koja, ma koliko bila neizvesnija od sigurnog, državnog ili nekog drugog posla, dugoročno može biti znatno isplativija.

Tabela 4. *Da li se bavite nekim privatnim poslom? (u %)*

	Srbija	Beograd	Vojvodina	Istočna Srbija	Južna Srbija	Centralna i zapadna Srbija
Da	15	16	16	9	12	19
Ne	85	84	84	91	88	81
Ukupno	100	100	100	100	100	100

Nema većih razlika između regiona kada je reč o stepenu raširenosti privatnog preduzetništva. Po nižem stepenu i od proseka i od ostalih regiona izdvajaju se istočna i južna Srbija.

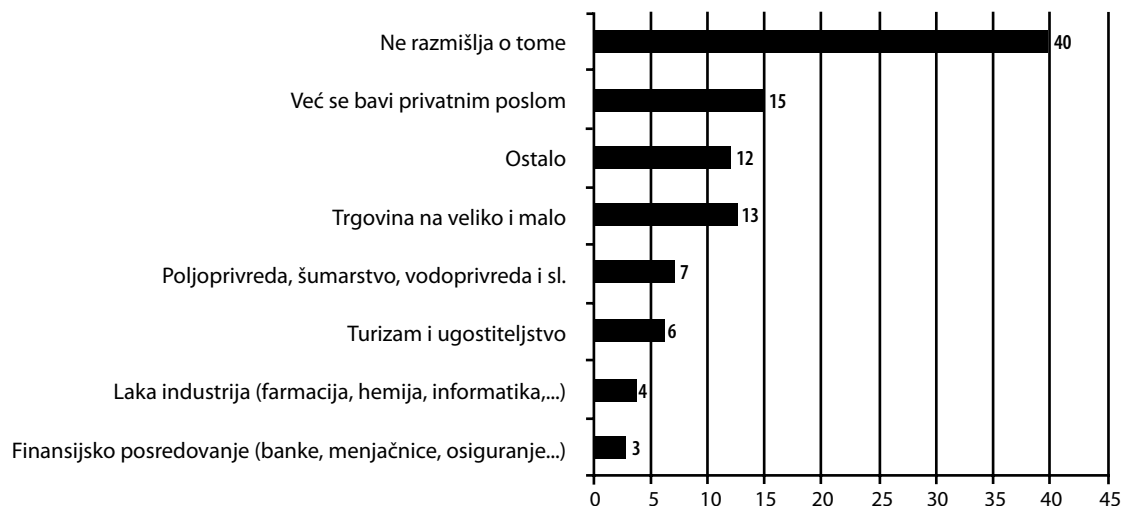
Deo odgovora na pitanje zašto je stepen privrednog aktivizma kod građana Srbije nizak dobili smo u odgovorima koji predstavljaju određene vrednosne orijentacije, vezane kako za ulogu države, tako i za mesto pojedinca u njoj i u društvu. Dve su tvrdnje indikativne za ovaj odnos. Prva je glasila da ono što čovek postigne u životu ne zavisi od njega, već od drugih stvari, kao što su vladina pomoć, opšta ekonomska situacija itd. Sa ovom tvrdnjom se slaže 42 % ispitanika, 30 % se ne slaže, dok je 28 % neodlučno. Dakle, najveći broj ljudi smatra da lični angažman nije presudan za unapređenje kvaliteta života! Druga tvrdnja odnosila se na opšti aktivizam, ne samo privredni. Čak 61 % ispitanika je reklo

da više voli da drugi rešavaju glavne društvene i ekonomske probleme, a da oni uglavnom ostanu izvan toga. Svega 19 % se sa ovakvim stavom ne slaže, dok je preostalih 20 % ili neodlučno ili ne znaju odgovor na ovo pitanje.

Deficit proaktivnog stava prema unapređenju lične situacije i standarda upozorava sve aktere i kreatore javnog mnjenja da će se malo šta promeniti na bolje ako ljudi sami ne spoznaju svoju ulogu u tom procesu. Zbog toga uloga onih koji se bave pokretanjem privrede, pa i lokalnih menadžera, jeste i rad na promeni svesti ljudi. Ovo nije nimalo lak zadatak. Možda je ovo ipak najbolji trenutak za započinjanje tog procesa, jer ko ne uspe da se promeni u periodu tranzicije, posle završetka tog procesa biće verovatno već kasno.

Eventualni impuls za pokretanje preduzetništva može biti i razvijanje oblasti za koje su ljudi zainteresovani da se u njima angažuju. Zbog toga je u istraživanju postavljano i pitanje koje su to oblasti, odnosno čime bi građani želeli da se bave. Odgovori su dati u grafikonu 3 .

Grafikon 3. *Ako biste bili u prilici da se bavite nekim privatnim biznisom, u kojoj oblasti bi bio taj posao? (u %)*



Čak 40 % ispitanika je izjavilo da ni ne razmišlja o tome u kojoj oblasti bi se oni lično angažovali u privatnom preduzetništvu. Oni koji su dali odgovor, najpre bi se bavili trgovinom (13 %), potom poljoprivredom i drugim primarnim privrednim granama. Ovde treba primetiti nešto interesantno. Iako je najviše ljudi izjavilo da je poljoprivreda ona grana koja ima najviše šansi za uspeh, kada je u pitanju lični plan, više ljudi je zainteresovano da se bavi nekim »čistijim« delatnostima. Na trećem mestu se nalaze turizam i ugostiteljstvo, dok još samo za oblast lake industrije i finansijskog posredovanja postoji određena mera zainteresovanost.

1.4. INSTITUCIJE I POBOLJŠANJE LOKALNE PRIVREDNE KLIME

Na kraju ovo dela, ispitivano je i šta građani misle o tome koje institucije mogu da doprinesu poboljšanju privredne klime. Njihovi odgovori su mogli da se daju u modalitetima da određene institucije mogu da učine »mnogo«, »umereno«, ili »nimalo«. Od ovih odgovora napravljena je skala od -1 (označava da institucije ne mogu da učine nimalo) do 1 (mogu da učine mnogo). Ocene same po sebi ne znače mnogo, ali redosled institucija koje su ocenjivane na ovaj način pokazuje koga građani vide kao nekog ko može najviše, manje i najmanje da učini za poboljšanje privredne klime.

Favorit broj jedan je država, odnosno Vlada. Ocena koju je ova institucija dobila je vrlo visoka, što potvrđuje nalaz o percepciji države i centralne vlasti kao veoma moćne, čak presudne instance koja sve konce drži u svojim rukama. Institucije lokalne vlasti nalaze se posle Vlade, mada ni one nisu jednake »snage«. Moć skupštine opštine i predsednika opštine se vidi kao veća u domenu privrede, nego uticaj opštinskog veća ili uprave. **Generalno, sve opštinske institucije su dobile visoku ocenu u smislu očekivanja od njih da utiču na privrednu atmosferu.** Od opštinskih ustanova, kao ona od najniže moći vidi se menadžer, ali uzrok tome je uglavnom nepoznavanje ove institucije, o čemu će biti reči kasnije.

Na negativnom polu, odnosno na strani ustanova i organizacija koje mogu vrlo malo ili nimalo da utiču na privredni život, nalaze se političke partije i ustanove civilnog sektora, pre svega sindikati i nevladine organizacije. Političke stranke su građanima suviše »političke« da bi ih videli u direktnoj vezi sa privredom; kod sindikata uglavnom postoji malo poverenje i velika sumnja u njih i njihov rad, dok su NVO loše kotirane najviše iz razloga nepoznavanja ovih organizacija i delokruga njihovog rada.

Tabela 5. *Koliko sledeće ustanove/organizacije mogu da učine za razvoj privrede u vašoj opštini?*

Vlada Srbije	0.76
Skupština opštine/grada	0.52
Predsednik opštine/gradonačelnik	0.52
Opštinska/gradska uprava	0.42
Opštinsko/gradsko veće	0.39
Međunarodne organizacije i institucije	0.21
Udruženja lokalnih privrednika	0.18
Opštinski/gradski menadžer	0.11
Političke stranke	-0.01
Sindikati	-0.12
Nevladine organizacije	-0.21

2. MESTO I ULOGA OPŠTINSKOG (GRADSKOG) MENADŽERA U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE

Drugi okvir delovanja institucije opštinskog menadžera jeste sistem lokalne samouprave, čiji je menadžer sastavni deo. Generalno, građani prema lokalnoj samoupravi imaju protivrečan odnos – oni su svesni da je to nivo vlasti koji je njima fizički i funkcionalno najbliži, ali imaju i stav da taj nivo vlasti nema presudne moći delovanja i uticaja. Takođe, sve negativne pojave funkcionisanja javnih institucija građani najpre osećaju na lokalnom nivou (korupcija, neefikasnost, nefunkcionalnost, nestručnost...) što dodatno utiče na imidž lokalnih vlasti. Ovaj imidž (koji nije svuda istog obima i intenziteta) može se promeniti najpre smanjenjem pomenutih pojava, ali i dobrim PR-om opština.

2.1. PREPOZNATLJIVOST I OCENA RADA INSTITUCIJE OPŠTINSKOG MENADŽERA

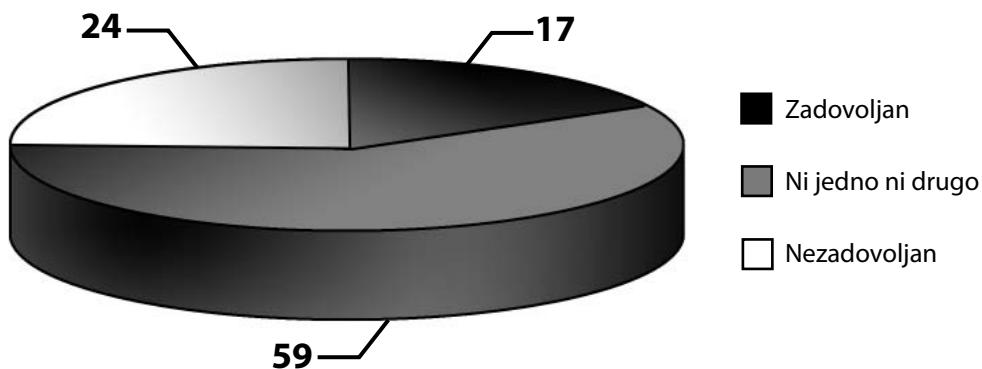
U istraživanju ovog dela najpre se utvrđivalo da li građani prepoznaju instituciju opštinskog menadžera i kako ocenjuju njegov rad. Pokazalo se da je nivo prepoznavanja ove ustanove uglavnom nizak i tamo gde ta ustanova postoji. **Na pitanje da li ste čuli za opštinskog (gradskog) menadžera, 38 % ispitanika tvrdi da zna, dok 62 % nije čulo za lokalnog menadžera.** Ovo je nizak obim prepoznavanja, koji je verovatno još i niži i zbog činjenice da jedan broj ljudi neretko izjavljuje da nešto poznaje, iako realno ne zna o čemu se radi. Posle opšteg pitanja o poznavanju, ispitanicima je postavljeno i pitanje da li znaju nešto o menadžeru u opštini u kojima žive. Ovo je za ispitanike bio i mali test znanja, jer je proveravano i da li su dali tačne ili netačne odgovore. Dobili smo da oni koji su čuli bilo šta o instituciji menadžera uglavnom daju tačnije odgovore. To je jedan informisaniji i obrazovaniji deo populacije, koji uglavnom prati dešavanja i lokalne prilike. Oni koji su neinformisani uglavnom daju netačne odgovore (tvrdi da menadžer kod njih ne postoji, a on je postavljen, što je češći slučaj, i da postoji i u opštinama u kojima ga nema, što je ređi slučaj). Ovo i nije nalaz koji zabrinjava, jer se, naravno, ne može očekivati da svako zna sve. Međutim, kako se u našim prilikama iz neznanja javljaju razne vrste predrasuda (a »menadžerstvo« kao savremena pojava može izazvati otpore kod kategorija koje su konzervativnije usmerene), korišćenje pozitivnih učinaka menadžerskog posla može stvoriti dobru sliku koja će olakšati rad menadžera.

Kada su ispitanici upitani da li znaju čime se bavi opštinski menadžer, 85 % njih je izjavilo da ne zna, dok 15 % tvrdi da zna čime se on bavi. Ova institucija je, čini se, uglavnom još uvek neprepoznatljiva u lokalnim sredinama, iz čega se može dati preporuka i za unapređenje informisanja, imidža i javnog nastupa pojedinaca koji se nalaze na ovoj funkciji.

U daljem testiranju poznavanja ustanove menadžera došlo se do nalaza da 11 % ispitanika znaju da menadžer postoji u njihovim opštinama, a istovremeno znaju i ko je ta osoba, imenom i prezimenom, dok je 20 % ispitanika reklo da zna za tu ustanovu, ali ne zna ko je vrši.

Istraživanje ocene rada opštinskog menadžera dovelo je do nalaza sličnih prethodnim. **Ispitanici su imali velike teškoće da ocene rad menadžera, jer je nepoznavanje ove ustanove veliko.** Čak i oni koji znaju da menadžer postoji i znaju ko je on uglavnom daju odgovor »ni zadovoljan ni nezadovoljan«. Kada izdvojimo one čija se ocena može smatrati relevantnom (što je oko 15 % od ukupnog uzorka), odgovori te grupe su sledeći: ravnodušan odnos koji nije ni zadovoljstvo i nezadovoljstvo radom izrazilo je 59 %, 24 % nije zadovoljno, dok je 17 % zadovoljno onim što menadžer radi.

Grafikon 4. *Da li ste zadovoljni radom opštinskog menadžera?*³⁴



³⁴ Odgovori samo onih koji poznaju rad institucije opštinskog (gradskog) menadžera; taj broj čini oko 15 % ukupnog uzorka.

2.2. OPŠTI ODNOS PREMA LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Odnos prema lokalnoj samoupravi određivan je na osnovu ocene rada i poverenja u institucije koje je čine. Ispitanici su prvo ocenjivali institucije »školskim« ocenama od 1 do 5. Prosečne ocene koje su dobile ustanove jesu:

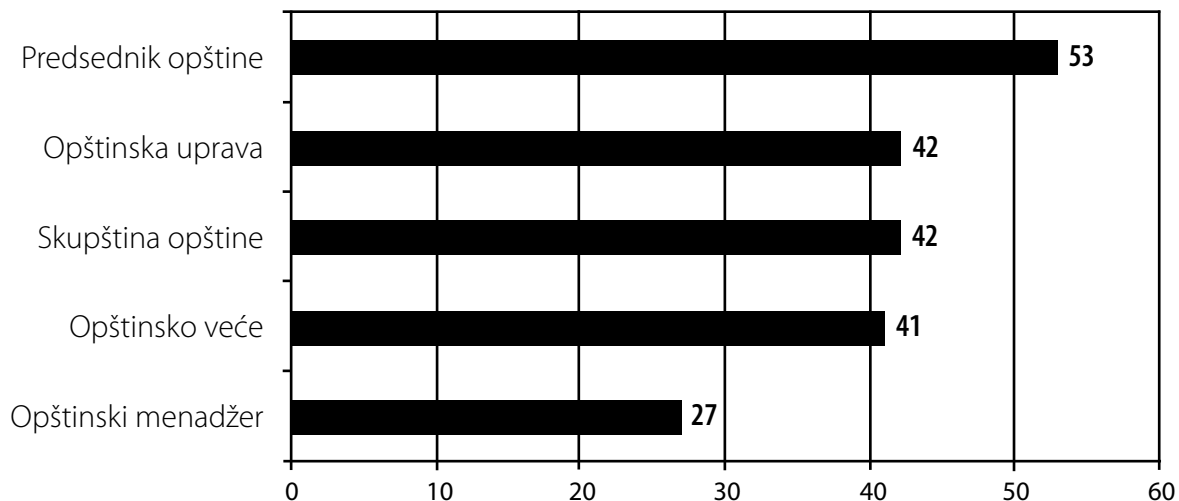
Predsednik opštine	2.56
Skupština opštine.....	2.38
Opštinska uprava.....	2.25
Opštinsko veće	2.05

Najbolju ocenu (i ujedno ocenu iznad proseka koji je 2.5) dobio je predsednik opštine. Građani očigledno vole personifikovane ustanove, oličene u liderima koje mogu da vide, sretnu na ulici, u medijima... Najnižu ocenu dobila je administracija, odnosno ona struktura opštine sa kojom građani najčešće dolaze u kontakt.³⁵

Kada je reč o poverenju kao važnom faktoru legitimiteta, predsednik opštine je institucija u koju građani imaju najviše poverenja. Više od polovine njih izjavilo je da ima puno i delimično poverenje u predsednika opštine. I ovde važi objašnjenje kao i kod ocene rada ustanova – građani najviše poverenja imaju u inokosne organe, koje mogu da sagledaju u liku jedne osobe, konkretne i »vidljive«. Ostale ustanove se nalaze na gotovo istom nivou kada je reč o poverenju. U skupštinu opštine, opštinsko veće i administraciju poverenje ima oko dve petine građana. Iako se legitimitet i kredibilitet ustanova teško može meriti brojkama, u situaciji u kojoj više od polovine građana nema poverenja u određene ustanove, ozbiljan je znak da nešto nije u redu sa institucijama. Ali, to može biti priča za sebe. Iz ovakve situacije izuzet je menadžer, u čijem slučaju je poverenje najmanje; uzrok tome je već pomenut nizak stepen poznavanja ove institucije (u prethodnom delu naglašeno je da veliki broj građana i ne zna šta je to menadžer). Zato ovaj nalaz o poverenju, kada je menadžer u pitanju, treba uzeti sa rezervom.

³⁵ Razlike između regiona u oceni rada lokalnih vlasti vrlo su male. Suština je da je redosled ustanova po oceni rada u svim regionima isti.

Grafikon 5. Poverenje u institucije lokalne samouprave (% punog i delimičnog poverenja)



Ono što je dosta značajniji zaključak koji se može izvesti iz stava građana o lokalnoj samoupravi jeste odnos prema predsedniku opštine, kao grani lokalne vlasti od koje zavisi postavljenje menadžera. Dobra je osnova to što se predsednik opštine izdvaja u pozitivnom smeru u odnosu na druge ustanove i što se taj pozitivan imidž može reflektovati i na menadžera. Sa druge strane, kako inokosne institucije »bolje prolaze« kod građana nego kolektivne, i to govori o potencijalu da lokalni menadžer postane jedna cenjena i prepoznata institucija.

ZAKLJUČAK

Preporuke koje mogu biti značajne za rad lokalnih menadžera, a koje se mogu izvesti iz istraživanja javnog mnjenja, uglavnom se svode na potrebu bolje javne promocije menadžera, tamo gde on postoji i gde već postoje neki rezultati njegovog rada. Međutim, javna promocija ne treba da bude cilj po sebi. Ona u sebi treba da sadrži i elemente koji se odnose na informisanje i na transparentnost rada lokalnih vlasti. Javnim nastupom menadžer ne promovise samo sebe. On promovise i opštinu koja ima obavezu da onima koje predstavlja i koji je delom i finansiraju kroz poreze predstavi šta je to što ona radi, gde ulaže novac, kakva joj je strategija razvoja...

Kako je rad menadžera zakonski definisan više nego oskudno, na njemu i drugim ustanovama lokalne zajednice jeste da budu kreativni i pronađu modalitete ne samo za privlačenje investicija (kako stoji u Zakonu) već i za poboljšanje opšte privredne klime u lokalnoj zajednici. Ovo se može učiniti i kroz evidentiranje potreba građana u tim zajednicama, korišćenjem njihovih resursa, kapaciteta, očekivanja, namera i planova. U isto vreme, postoji potreba i edukacije i informisanja građana o privrednim kretanjima, mogućnostima i potrebama, kao i promenama koje sa sobom nosi tranzicija u oblasti privrede. Opštinski menadžer može da bude i medijator između onih koji ulažu u lokalnu privredu i onih koji će od tog ulaganja imati određene koristi. Onima koji žele da investiraju, menadžer može biti glavni izvor informacija o tome šta su prioriteti njihove opštine, sa čime opština već raspolaže i kakvi su joj kapaciteti. Onima koji će od ulaganja osetiti neke efekte, menadžer može biti savetnik na koji način najbolje iskoristiti te efekte.

Ovo istraživanje je imalo za cilj ne da ukaže svakom menadžeru posebno šta konkretno treba da čini, već da pruži ideju i opravda potrebu stalnog osluškivanja potreba građana koji su krajnji «kupci» usluga opštinskih institucija. Svaka opština može da u izradama strategija razvoja i njenim revidiranjima identifikuje i stavove građana o određenim pitanjima i da na taj način i njih same involvira u proces i probudi im osećaj prave uključenosti u upravljanje sopstvenim životima.

Za rad menadžera čini se vrlo značajnim deo koji govori o evidentiranju privrednih prioriteta i teškoća za privredni razvoj. Ovaj deo (koji treba razrađivati na nivou svake opštine posebno) može proizvesti konkretne akcione planove za smanjivanje prepreka na koje opštine mogu da utiču i za pravljenje strategija privrednih oblasti koje treba razvijati na kratkoročnim, srednjoročnim i dugoročnim stazama.

SLOVAČKO ISKUSTVO U VEZI SA REFORMOM SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE I ULOGOM OPŠTINSKOG MENADŽERA

4

Institucija opštinskog menadžera je u Srbiji prvi put uvedena Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine.³⁶ Veoma štura zakonska regulativa i različita uloga ove institucije od opštine do opštine stvorile su potrebu za analizom uporednih iskustava država koje su već uspešno prošle kroz period tranzicije. Pri toj analizi strogo se vodilo računa o tome da se određene ideje i koncepti ne preuzimaju direktno, već da se, ukoliko je to moguće, prilagode tradiciji i institucijama lokalne samouprave u Srbiji.

U svom radu na unapređenju sistema lokalne samouprave u Srbiji i snaženju funkcije opštinskog menadžera na projektu: «Efikasan opštinski menadžer i aktivni i informisani građani – korak napred ka razvijenijim opštinama», CeSID je uspeo da ostvari saradnju sa timom iz slovačke organizacije *Centar za razvoj lokalne samouprave* (LGDC). Ova saradnja odvijala se kroz planirane posete slovačkih eksperata iz pomenute organizacije Srbiji i povratnoj poseti CeSID-ovog naučno-istraživačkog tima Slovačkoj. Tako su predstavnici CeSID-a, tokom prvog susreta u vidu četvorodnevno «Treninga trenera», održanog u periodu od 2. do 5. oktobra na Fruškoj gori, imali priliku da se upoznaju sa oblikom, osnovnim organima i principima funkcionisanja sistema lokalne samouprave u Slovačkoj. Pri tome je naglasak stavljen na instituciju opštinskog menadžera. Posle toga, CeSID-ov tim je proveo u Slovačkoj pet dana (od 20. do 24. novembra) u studijskoj poseti tamošnjim predstavnicima organa lokalne samouprave. Zahvaljujući ovom praktičnom iskustvu i teoretskim

³⁶ Više o tome je bilo reči u glavi 1

saznanjima stečenim za vreme pomenutih susreta, CeSID je sakupio obilje korisnih informacija, ideja i saveta koje mu omogućavaju da uporedi, uoči prednosti i nedostatke slovačkog, odnosno srpskog modela lokalne samouprave i uloge opštinskog menadžera.

Učešće građana u upravljanju javnim poslovima jedan je od osnova na kojim počiva demokratski uređen sistem. Ovaj vid učešća najneposrednije se ostvaruje na lokalnom nivou. Zato je danas opšteprihvaćen stav da je princip teritorijalne decentralizacije *conditio sine qua non* demokratskog poretka, pa su i sve države, koje pretenduju na «etiketu» moderne demokratije, prihvatile i razvile određeni oblik sistema lokalne samouprave. Lokalna samouprava stvarno postoji samo onamo gde lokalne vlasti, neposredno izabrane od strane lokalnog stanovništva, neometano vrše javne poslove, koji su od neposrednog značaja za građane date jedinice lokalne samouprave.³⁷

Evropske demokratije pridaju itekako veliki značaj principu teritorijalne decentralizacije. Tako je i u ovom domenu usklađivanje sa standardima Evropske unije neophodno za sve zemlje koje teže ka tome da postanu njene članice. Predstavnici Evropske unije prvi put su jasno istakli zahtev za doslednim sprovođenjem državne decentralizacije i reformom sistema upravljanja javnim poslovima kod zemalja kandidata u »Agendi 2000«. U ovom dokumentu istaknuto je da sve zemlje kandidati moraju pokazati sposobnost da u potpunosti prihvate *acquis communautaire*³⁸ (kako bi se pridružile porodici evropskih država), uključujući i deo koji se odnosi na regionalnu politiku i upravljanje instrumentima strukturalnih fondova. Nadalje je zahtev za posedovanjem zadovoljavajućih «upravljačkih kapaciteta na nivou lokalne samouprave» postao temeljan element politike uslovljavanja za prijem u članstvo Evropske unije. Osim toga, osnovni principi lokalne samouprave, izvedeni iz iskustava evropskih zemalja, definisani su u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, usvojenoj 1985. godine u okviru Saveta Evrope. Ovi principi treba da budu sastavni deo unutrašnjeg sistema svih zemalja članica Saveta Evrope.

Republika Slovačka je, zajedno sa ostalih devet zemalja centralne i istočne Evrope (Bugarska, Estonija, Češka, Letonija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Rumunija, i Slovenija), koje su krajem '80-ih i početkom '90-ih godina napustile komunizam, ušla u tranzicionu fazu, prilagođavajući se zahtevima

³⁷ Ibid.

³⁸ *Acquis communautaire* predstavlja pravni poredak/sistem EU, čije prihvatanje je jedan od neophodnih uslova za pristupanje EU.

tzv. *evropeizacije* (prihvatanje modela zapadne demokratije i tržišne ekonomije i približavanje standardima Evropske unije). Posle «Plišane revolucije» 1989. godine, u ondašnjoj Čehoslovačkoj otpočele su sveobuhvatne reforme koje su uključile i uvođenje novog sistema lokalne samouprave. Naime, došlo je do ukidanja *nacionalnih komiteta*, koji su navodno predstavljali oblik decentralizacije u okviru bivšeg komunističkog režima, a zapravo su bili samo oblasne ispostave državne uprave, strogo kontrolisane od strane centralne komunističke vlasti. Zakon o lokalnoj samoupravi koji je predviđao stvaranje politički decentralizovanih samoupravnih jedinica – *opština*, donet je 1990. godine. Ipak, u dužem vremenskom periodu reforma sistema upravljanja javnim poslovima uglavnom je bila usmerena na decentralizaciju sistema državne uprave, odnosno na proces *dekoncentracije*, dok je proces teritorijalne decentralizacije i jačanja kapaciteta jedinica lokalne samouprave ostao u drugom planu. Do značajnijih izmena dolazi 2001. godine, a naročito 2004. godine, i to na zahtev predstavnika Evropske unije, kada je više od 400 ekonomskih i upravljačkih funkcija preneto iz nadležnosti organa državne uprave u nadležnost organa jedinica lokalne samouprave. Osim toga, ovim izmenama uveden je još jedan oblik lokalne samouprave – *viša teritorijalna celina* odnosno *samoupravni region*.

Danas se lokalna samouprava u Slovačkoj ostvaruje na nivou *opštine* i *regiona*. Bratislava i Košice, koje imaju više od 200.000 stanovnika, uživaju status grada, te su kao zasebne samoupravne jedinice regulisane posebnim zakonima. Bratislava se sastoji od 17, a Košice od 22 jedinice, uređene kao posebne opštine. Na teritoriji Slovačke postoji ukupno 2930 opština i 8 regiona (Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica, Prešov i Košice).

Ovako veliki broj jedinica lokalne samouprave rađa izvesne probleme kada je reč o njihovoj funkcionalnosti. S obzirom na to da najmanje opštine broje svega dvadeset stanovnika, one ne mogu biti ekonomski samodovoljne, te samim tim ne mogu uživati ni fiskalnu autonomiju. Sa druge strane, ova činjenica vodi ka problemu regrutovanja i obezbeđivanja stručnih kadrova za upravljanje datim opštinama, jer je veoma teško obučiti jednog ili dva čoveka za primenu i sprovođenje velikog broja zakona koji se tiču lokalne samouprave. Na kraju, treba istaći da je mnogo teže koordinisanje i usklađivanje rada ovolikog broja opština. Između dva nivoa lokalne samouprave – opštine i regiona, ne postoji odnos subordinacije. Oni blisko sarađuju u izvršavanju poslova iz sopstvenog delokruga. Ako uporedimo sa 167 opština koliko ih ima u Srbiji, čini se da je domaći zakonodavac ipak bio nešto racionalniji u uređivanju pitanja teritorijalne organizacije opština.

Tabela 1. Promene u broju stanovnika u opštinama po periodima

Broj stanovnika	Udeo opština sa određenim brojem stanovnika u njihovom ukupnom broju - izražen u %				
	1950	1961	1980	1991	2000
Do 499	44.6	35.8	35.3	41.2	41.5
500 – 999	30.6	31.5	29.2	27.6	27.0
1,000 – 1,999	16.7	20.1	20.8	18.5	18.6
2,000 – 4,999	6.2	9.9	10.3	8.4	8.7
5,000 – 9,999	1.2	1.7	2.0	1.8	1.8
10,000 – 49,999	0.7	0.9	2.0	2.2	2.1
Više od 50,000	0.06	0.06	0.3	0.4	0.4
Broj opština	3,344	3,237	2,725	2,825	2,883
Prosečan broj stanovnika	1,029	1,302	1,833	1,875	1,874

Jedinice lokalne samouprave u Slovačkoj, kao i u Srbiji, jesu pravna lica, koja imaju sopstvene prihode i raspolažu sopstvenim budžetom, sakupljaju lokalne takse i dažbine i mogu se baviti ekonomskom delatnošću. One imaju pravo na saradnju i uključivanje u bilo kakav vid udruživanja lokalnih vlasti na nacionalnom ili međunarodnom nivou. Organi jedinica lokalne samouprave donose obavezujuće akte i propise u skladu sa svojim nadležnostima.

Ustavom je, izuzev kontrole predviđene zakonom, zabranjeno uplitanje državnih organa u obavljanje javnih poslova iz domena izvorne nadležnosti lokalne samouprave. Ukoliko se radi o poslovima koji su od strane državne uprave povereni vlastima lokalne samouprave, država ima pravo na nadzor, kontrolu i usmeravanje njihovog vršenja.

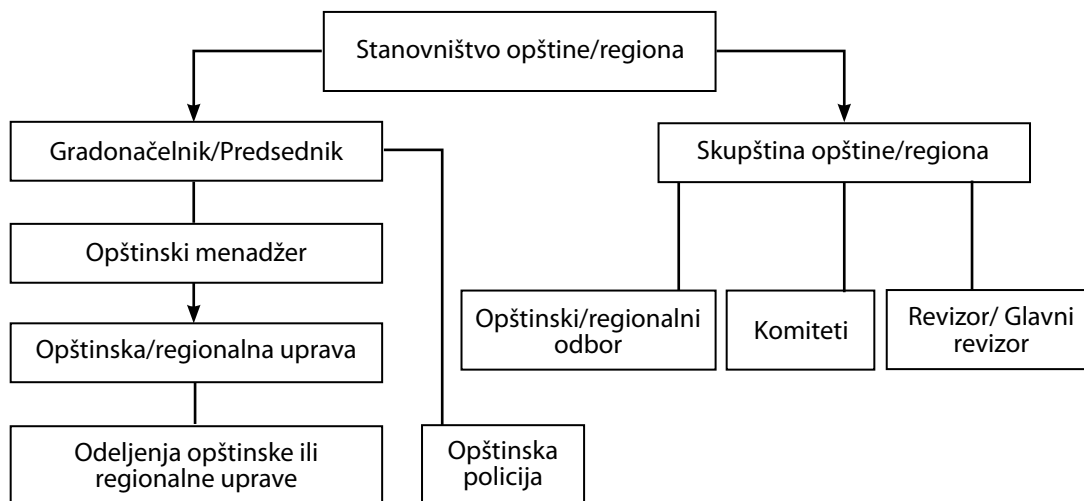
Kontrola rada organa lokalne samouprave vrši se na internom i eksternom nivou. Za obavljanje **interne kontrole** rada opštinskih/regionalnih organa zadužen je *revizor* (odnosno *glavni revizor*, na nivou regiona). Revizor je opštinski službenik koga bira skupština opštine/regiona na period od šest godina i pred njom je odgovoran za obavljanje svoje funkcije. On je zadužen za kontrolu: rada opštinskih/regionalnih izvršnih vlasti i njegove usklađenosti sa Ustavom i zakonima,

raspodele opštinskog/regionalnog budžeta, upravljanja opštinskom/regionalnom imovinom. Na svoju inicijativu, ili na osnovu uloženi peticija i žalbi, revizor inicira proces uklanjanja uočenih nedostataka podnoseći zahtev opštinskom menadžeru koji se stara o njihovom otklanjanju. Najslabije mesto u uređivanju položaja revizora (glavnog revizora) jeste činjenica da ne postoje posebni kriterijumi za njegov izbor i da visinu njegove zarade određuje skupština opštine/regiona, tako da je teško izbeći sve zloupotrebe koje se mogu javiti.

Za **eksternu kontrolu** zaduženi su: Glavna kontrolna vlast i Regionalna kancelarija državne uprave u domenu poverenih ovlašćenja, Ministarstvo finansija i poreske službe, kada je reč o ispravnosti finansijskih izveštaja i završnih godišnjih računa, ombudsman u domenu poštovanja ljudskih prava i prava manjina.

Osnovni organi jedinica lokalne samouprave jesu: predsednik opštine (odnosno predsednik, na nivou regiona) i skupština opštine (odnosno regiona).

Struktura organa jedinice lokalne samouprave



Skupština opštine/regiona vrši »zakonodavnu« vlast u datoj jedinici lokalne samouprave. Članovi skupštine opštine/regiona – odbornici, biraju se na četiri godine u okviru višemandatnih izbornih jedinica (distrikta), o čijem broju i rasporedu odlučuje skupština opštine/regiona. Broj odbornika koji se bira po izornoj jedinici (distriktu) unutar opštine/regiona proporcionalan je broju birača u datoj izornoj jedinici. Trenutno, na teritoriji Slovačke ukupan broj odbornika skupština opština iznosi 25.000. Primenjuje se većinski izborni sistem, a odbornici se na neposrednim izborima biraju tajnim glasanjem.

Odbornici izabrani u okviru jednog distrikta organizovani su unutar skupštine opštine/regiona u vidu *komiteta* koji se bave pitanjima vezanim za dati distrikt. Predsednici ovih komiteta čine *opštinski/regionalni odbor* koji je savetodavno telo skupštine opštine. Odbornici između sebe biraju jednu (u velikim gradovima dve ili više) osobu koja će imati ulogu *zamenika gradonačelnika/predsednika*. Odbornici izglasavaju visinu svojih zarada.

Izvršnu funkciju u jedinici lokalne samouprave vrši **gradonačelnik opštine (predsednik samoupravnog regiona)**. Predsednik samoupravnog regiona bira se na četiri godine neposrednim glasanjem građana u skladu sa pravilima prostog većinskog izbornog sistema, dok se u slučaju izbora predsednika opštine, ukoliko nijedan predsednički kandidat ne osvoji 50 % + 1 glas u prvom krugu, organizuje i drugi izborni krug u kojem učestvuju dva kandidata sa najvećim brojem glasova. Opština, odnosno region, čini jedinstvenu jednomandatnu izbornu jedinicu.

Posebnu ulogu u slovačkom sistemu lokalne samouprave igra **opštinski menadžer**. Ranije je opštinskog menadžera predlagao gradonačelnik opštine, a skupština opštine glasala za ili protiv njegovog predloga. Od 2002. godine, međutim, položaj opštinskog menadžera se menja jer ga sada imenuje sam gradonačelnik i skupština opštine ne može da utiče na njegov izbor (po istom principu kao i u Srbiji). Takođe, za ovaj izbor ne postoje jasno navedeni kriterijumi. Gradonačelnik ima pravo da opštinskog menadžera smeni bez obrazloženja, ukoliko smatra da svoj posao ne obavlja kako treba. Ovakvo stanje, naravno, vodi ka nestabilnosti položaja opštinskog menadžera i slabljenja njegove funkcije, iako to, po mišljenju eksperata iz organizacije *Centar za razvoj lokalne samouprave (LGDC)*, ne bi trebalo da bude slučaj. Osim toga, opštinski menadžer je fakultativan organ u Slovačkoj i nije prisutan u svim opštinama.

Ipak, u onim opštinama u kojima je imenovan **opštinski menadžer** ima itekako važnu ulogu. Naime, on se nalazi na čelu opštinske uprave, nadzire i koordiniše rad brojnih odeljenja u okviru

opštinske uprave. Opštinski menadžer stara se o profesionalnom unapređenju ljudskih kapaciteta u opštinskoj upravi i predlaže službenike za određena radna mesta. On predlaže sistematizaciju opštinske/regionalne uprave, ali je odobrava skupština opštine/regiona. Istu ulogu menadžer ima i u slučaju odlučivanja o redukovanju broja službenika. On usmerava molbe, zahteve i predloge lokalnog stanovništva u nadležna odeljenja. Iz ovih odeljenja oni se šalju u skupštinski komitet odgovoran za odlučivanje o datom pitanju (npr. prodaja nekog objekta). U slučaju pozitivne odluke, pravna služba obrađuje i priprema materijal za opštinski odbor koji daje svoju pozitivnu ili negativnu preporuku. Zatim se o istom pitanju odlučuje na nivou skupštine opštine. Ukoliko predlog, zahtev ili molba budu prihvaćeni u skupštini opštine, konačno odobrenje treba da dâ gradonačelnik.

Opštinski menadžer predstavlja opštinu, zadužen je za njenu internu i eksternu komunikaciju, kao i za saradnju sa strukturalnim i kohezionim fondovima Evropske unije. Ponekad se njegove funkcije, iako u manjoj meri, razlikuju od opštine do opštine. Za svoj rad plaćen je prema državnoj tabeli za javne službenike, tako da visina njegove zarade zavisi od nivoa njegovog obrazovanja, dužine radnog staža i zasluga. Ukoliko ga ne predloži gradonačelnik, zamenik gradonačelnika preuzeće ulogu opštinskog menadžera.

Naročito je bitna uloga **opštinskog menadžera** u domenu ekonomskog razvoja jedinica lokalne samouprave. Posebno ekonomsko odeljenje, u okviru opštinske/regionalne administracije, direktno mu je podređeno. On je zadužen za privlačenje kapitala u opštinu/region i pregovaranje sa investitorima. U tom smislu, njegov je zadatak da pripremi sve predušlove (adekvatnu infrastrukturu i ljudski potencijal) za buduća ulaganja u opštinu/region. On ima pravo da učestvuje u svim komisijama, da traži i dobija materijal, da ima i savetodavnu ulogu unutar opštinskog/regionalnog odbora.

Veliki broj **opštinskih menadžera**, članova opštinske uprave i službenika u Slovačkoj je učestvovalo i bilo obučavano kroz projekte *Međunarodne asocijacije za upravljanje opštinama* (ICMA). Ova organizacija zadužena je za obuku opštinskih menadžera i opštinskih upravljačkih timova, kao i pružanje tehničke i ekspertske pomoći jedinicama lokalne samouprave širom sveta. U okviru njihovih projekata odvijaju se i razmene opštinskih/gradskih menadžera u različitim državama što značajno doprinosi poboljšanju njihove efikasnosti u opštinama u kojima su postavljeni. Po uzoru na ovu međunarodnu organizaciju u Slovačkoj je stvorena *Asocijacija za edukaciju o lokalnom upravljanju* (ALGE) koja je nastavila sa programom obuke službenika za upravljanje opštinama/regionima, a naročito za obavljanje funkcije opštinskog menadžera. Stručnjaci iz *Centra za razvoj lokalne samouprave*

mišljenja su da bi opštinski menadžer trebalo da bude jedna od najuticajnijih osoba na nivou lokalne samouprave u svim državama koja će svojom stručnošću i znanjem stalno podsticati regionalni razvoj. U tom cilju bi, po njihovom mišljenju, trebalo organizovati: godišnje konferencije, studijske posete, međunarodne razmene, međunarodne projekte, koji bi pomogli stalnom usavršavanju i razmeni iskustava opštinskih menadžera na internacionalnom nivou.

Na osnovu iznetih podataka, može se zaključiti da slovački model lokalne samouprave ima dosta sličnosti, ali i razlika sa onim koji se primenjuje u Srbiji.

Stepen finansijske autonomije koju poseduje opština/region, način i izvori finansiranja, izbor odbornika po distriktima unutar opštine/regiona, postojanje lokalne policijske službe, udruživanje opština u asocijacije u cilju zaštite njihovih interesa, njihovo bavljenje ekonomskim aktivnostima, i postojanje revizora jesu svakako pozitivni elementi o kojima treba razmisliti radi eventualne primene u okviru domaćeg sistema. Ipak, za neke delove, kao što su: suviše veliki broj opština, a samim tim i odbornika i raznovrsnih službenika (predsednika regiona), činjenica da odbornici sami izglasavaju svoje plate, treba tražiti nova rešenja.

Što se tiče uloge opštinskih menadžera, ona je u slovačkom sistemu lokalne samouprave postavljena dosta drugačije nego u Srbiji. To se, pre svega, ogleda u činjenici da je u njegovoj funkciji objedinjena uloga načelnika opštinske uprave i opštinskog menadžera. Drugim rečima, ovlašćenja su mu dosta veća nego što je to slučaj u nas. Opštinski menadžer u Slovačkoj vodi računa o broju i efikasnosti zaposlenih, a ima i bolji uvid u trošenje budžetskih sredstava. Ono što se svakako može izvući kao dobro rešenje u slovačkom modelu jeste postojanje udruženja opštinskih menadžera.³⁹ Sa druge strane, zanimljiva je činjenica da veći značaj koji se pridaje ovoj instituciji nije praćen i njenom stalnijom i sigurnijom pozicijom u sistemu lokalne samouprave. Kao što je to slučaj i u Srbiji, primetno je nepostojanje kriterijuma za izbor opštinskog menadžera, kao i njegov nestabilan položaj koji zavisi isključivo od volje gradonačelnika opštine. Ova neravnoteža između, sa jedne strane, profesionalne odgovornosti, a sa druge nestabilnosti položaja može dovesti do toga da opštinski menadžeri donose više popularne, a manje profesionalne odluke zbog kojih su i postavljeni na taj položaj. O pokušaju da se slična greška ne ponovi i u srpskom modelu lokalne samouprave više reči će biti u sledećoj glavi brošure.

³⁹ više o ovome videti u glavi 5

EFIKASAN OPŠTINSKI MENADŽER: PREPORUKE U MESTO ZAKLJUČKA

1. PRIRODA I OBIM POSLOVA OPŠTINSKOG MENADŽERA

Osnovno pitanje koje se postavlja u vezi sa institucijom opštinskog menadžera u Srbiji jeste **šta on to treba da radi**. Njegove nadležnosti, koje se pominju u Zakonu o lokalnoj samoupravi, ne samo da su male, već su i prilično nejasne. Na žalost, ni statuti opština ne uređuju bliže ovo pitanje (većina njih se odlučila za skoro doslovno prepisivanje zakonskih odredbi).

U Zakonu o lokalnoj samoupravi je izričito navedeno da je jedna od nadležnosti opštinskog menadžera predlaganje projekata čiji bi cilj bio da se u opštinu privuku investicije. Pri tome se ne pominje mogućnost da on ove projekte vodi ili makar aktivno učestvuje u njima.⁴⁰ Drugo pitanje koje se u vezi sa ovim postavlja jeste da li opštinski menadžer treba sam da piše pomenute projekte, pronalazi donatore (da radi takozvani *fundraising*) i na kraju radi i na sprovođenju istih tih projekata. Odgovor svakako mora biti negativan. Za ove poslove je potreban jedan stručan tim saradnika različitih profila. Veoma je teško na ovom mestu ponuditi konkretna rešenja za formiranje i finansiranje tog stručnog tima.⁴¹ Odgovor na to koje rešenje je u ovom smislu najbolje mora se tražiti u svakoj opštini posebno.

⁴⁰ O svemu ovome više reči je bilo u glavi 1 brošure

⁴¹ Neke naznake u ovom smislu se mogu naći u drugoj glavi brošure

Naime, rešenje će zavistiti od većeg broja faktora među kojima se, između ostalih, ističu:

- 1) broj zaposlenih u opštini
- 2) njihove kompjuterske i stručne osposobljenosti za rad u jednom projektnom timu, kao i njihovo poznavanje stranih jezika
- 3) obim posla koji je planiran u projektnom timu.

Mišljenja smo da je u opštinama najpre neophodno uraditi ozbiljnu analizu strukture zaposlenih da bi se znalo kakvim ljudskim kapacitetima se raspolaže (ovo bi moglo da bude važno i za neke druge potrebe opštine). Zatim bi trebalo sastaviti spisak poslova koji su neophodni u jednom projektnom timu (pisanje projekata, rukovođenje projektom, finansijski poslovi, prevodilački poslovi...). Upoređivanjem ovih podataka došlo bi se do informacija o tome da li su postojeći ljudski kapaciteti u opštini dovoljni (ako imamo u vidu da ogromna većina opština u Srbiji ima problem sa viškom zaposlenih, odgovor bi u većini opština mogao da bude pozitivan). Ukoliko postoje poslovi koji se ne mogu pokriti opštinskim kadrom, jedna od mogućnosti je angažovanje spoljnih saradnika po aktivnostima na projektu gde su njihove usluge neophodne (prevodilačke usluge, na primer). Na ovom mestu je značajno napomenuti da bi poseban akcenat u osmišljavanju i sprovođenju projekata trebalo staviti na **zaštitu životne sredine** (ta oblast je pomenuta i u članu 56 Zakona o lokalnoj samoupravi).

U drugoj glavi brošure je već bilo reči o tome koliko je pitanje izrade strategija lokalnog ekonomskog razvoja važno za svaku opštinu. Na ovom mestu ćemo samo dodati da sva pravila za sastavljanje projektnog tima koja smo pomenuli važe i za tim za donošenje i implementaciju strategije lokalnog ekonomskog razvoja. Štaviše, ovo bi mogao da bude jedan tim (još bolje bi bilo da to bude posebno odeljenje u opštini), čime bi se značajno uštedela sredstva opštine. Osnovna uloga opštinskog menadžera bila bi, u ovom smislu, formiranje i rukovođenje projektnim timom.

Pored rukovođenja projektnim timom, opštinski menadžer bi mogao i da radi na eksternim odnosima opštine sa svim onim subjektima koji su značajni za njen ekonomski razvoj. U tom smislu, veoma je važno da opštinski menadžer ima stalnu komunikaciju sa preduzetnicima, ne samo u svojoj opštini i u Srbiji, već i da bude što bolje upućen u potencijalne strane investitore koji su zainteresovani za ulaganja u Srbiju. Ovo se možda najlakše može ostvariti stalnom komunikacijom sa predstavnicima različitih ministarstava. U okviru ovih aktivnosti opštinski menadžeri bi, u saradnji sa predsednicima

opštine, mogli i da lobiraju u državnim i službama javne uprave u smislu rasterećenja obaveza potencijalnih investitora.

Mnoge opštine u Srbiji imaju probleme sa nedostatkom stručnih kadrova za oblasti koje su za njih od velikog značaja. Da bi se ovaj problem u što većoj meri ublažio, neophodno je iniciranje transfera znanja opština sa fakultetima, stručnim institucijama, kao i sa nevladinim organizacijama koje se bave lokalnom samoupravom.

Jedna od preporuka koja bi za same opštinske menadžere mogla da bude od posebnog značaja jeste i formiranje Asocijacije opštinskih menadžera u Srbiji. Ona ne mora da bude formalnog tipa, ali bi mogla da bude veoma korisna. Ovakve organizacije u drugim evropskim državama rade na lobiranju interesa opštinskih menadžera, na njihovom stručnom usavršavanju, na razmeni i studijskim posetama opštinskih menadžera, kao i na mnogim drugim aktivnostima. Ono što može da bude prepreka osnivanju ove organizacije jeste relativno mali broj opštinskih menadžera koji je ustanovljen u opštinama u Srbiji. Pa ipak, i u takvim okolnostima, pomenuta asocijacija imala bi smisla (makar sa skromnim početnim ciljevima).

Uz sve navedeno, postavlja se i pitanje komunikacije, ili bolje rečeno saradnje, opštinskih menadžera sa građanima. Iako smo svesni činjenice da funkcija opštinskog menadžera nije političke, već stručne prirode, te da u skladu sa tim on nije direktno odgovoran građanima, mišljenja smo da bi na ovom planu moralo da dođe do izvesnih poboljšanja. Ovo je veoma važno zbog toga što su usluge opštinskog menadžera plaćene novcem građana, te se samim tim njih itekako tiče koji on to posao obavlja i na koji način to radi. Istraživanje javnog mnjenja građana, koje je CeSID sproveo, pokazuje da veoma mali broj građana poznaje instituciju opštinskog menadžera, a naročito osobe koje obavljaju tu funkciju u njihovoj opštini. Pomenuti proces upoznavanja građana sa ovom institucijom trebalo bi povezati sa opštim procesom povećanja transparentnosti rada organa lokalne samouprave koji je, makar sporo i delimično, u Srbiji već pokrenut.

Još dva pitanja su od značaja za instituciju opštinskog menadžera u Srbiji u budućnosti. Prvo se tiče fakultativnosti njegovog položaja, a drugo prestanka njegovog angažmana. Mišljenja smo da, bez obzira na veliki značaj koji prepoznajemo u ustanovljavanju opštinskih menadžera, uvođenje ove institucije treba da ostane fakultativnog tipa. Postoje najmanje dva razloga za ovakav stav. Prvi je taj da mnoge male i nerazvijene opštine nemaju dovoljno sredstava za angažovanje opštinskih

menadžera. Jedno od mogućih rešenja ovog problema jeste i postavljanje jednog opštinskog menadžera u više malih opština koje su međusobno povezane, a koje bi ga zajednički finansirale. Drugi razlog zbog kojeg smatramo da institucija opštinskog menadžera treba da ostane fakultativnog tipa jeste taj da nema mnogo smisla nametati neke institucije opštinama za koje one same ne vide dovoljno opravdanja. Ovakva praksa bi verovatno dovela do toga da se opštinski menadžeri formalno postave u svim opštinama u Srbiji, ali bez pravih mogućnosti da poprave ekonomsku situaciju u opštini. Drugim rečima, angažovanje opštinskih menadžera u tim slučajevima ostalo bi mrtvo slovo na papiru koje bi svedjedno moralo da bude plaćeno iz džepa građana.

1) JASNIJI POLOŽAJ OPŠTINSKOG MENADŽERA U INSTITUCIONALNOJ STRUKTURI OPŠTINE

U prvoj glavi brošure je već bilo reči o nadležnostima opštinskog menadžera prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, kao i o odnosu opštinskog menadžera i ostalih institucija koje funkcionišu na nivou lokalne samouprave. Dosta šture zakonske odredbe koje tretiraju pomenuta pitanja posledica su, verovatno, dve činjenice:

- 1) **institucija opštinskog menadžera je fakultativnog tipa**, odnosno njeno uvođenje nije obavezno za svaku opštinu
- 2) **pomenuta institucija predstavlja novinu u našem zakonodavstvu**, tako da je namera zakonodavca verovatno bila da ostavi mogućnost širokog tumačenja njenih funkcija.

Sada, pet godina nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi, čini se da su se stekli uslovi da se sumiraju različiti rezultati prakse koja postoji u opštinama u Srbiji. S tim u vezi, važno je konstatovati da veliki broj opština u Srbiji i dalje nije ustanovio instituciju opštinskog menadžera. Među onima koje su tu instituciju ustanovile, na šta je takođe ukazano u prvoj glavi brošure, ne postoji saglasnost o položaju opštinskih menadžera u institucionalnoj strukturi opštine. U nekim opštinama je on član opštinske uprave, a u pojedinim neka vrsta savetnika predsednika opštine za ekonomska pitanja.

Mišljenja smo da pomenuta **ambivalentna praksa nije dobra** ni za one osobe koje obavljaju funkciju opštinskog menadžera, a ni za samu opštinu. Razlog je prvenstveno taj što se u odnosu na različiti institucionalni položaj mogu izvlačiti i različita prava i obaveze ove institucije. Odluka o tome

koje je najbolje zakonsko rešenje umnogome će zavisići od toga da li će predsednik opštine ubuduće biti direkćno biran ili će ga birati Skupština opštine.⁴² Ukoliko prevlada prvo rešenje, opštinski menadžer bi mogao da bude deo kabineta predsednika opštine. Ukoliko, međutim, prevlada drugo rešenje, logićnije bi bilo da opštinskog menadžera postavlja Skupština opštine i da on bude deo opštinske uprave. Tada bi se iznova otvorila pitanja odnosa ove institucije sa organima lokalne samouprave, a naroćito sa načelnikom opštinske uprave koji bi mu u takvoj situaciji verovatno bio nadređen. U svakom slučaju, koje god na kraju rešenje da prevagne, mišljenja smo da bi opštinskom menadžeru trebalo omogućiti upravljanje posebnim odeljenjem koje bi bilo zaduženno za pitanja lokalnog ekonomskog razvoja i pisanja i sprovođenja projekata koji bi bili od naroćitog znaćaja za opšćtinu.⁴³ Pitanje da li će to odeljenje biti podređeno načelniku opštinske uprave ili direkćno predsedniku opštine tada bi bilo od manjeg znaćaja.

Jasniji institucionalni položaj opštinskog menadžera trebalo bi da omogućići i pojašnjenje njegovih prava i obaveza, o ćemu će više reći biti u daljem toku rada.

2) UVOĐENJE KRITERIJUMA ZA ODABIR OPŠTINSKOG MENADŽERA I PROMENA NAĆINA NJEGOVOG FINANSIRANJA

U sadašnjem zakonskom rešenju koje tretira prava i obaveze opštinskog menadžera nijedno slovo nije posvećeno kriterijumima za njegov odabir. Mišljenja smo da bi ovakvu praksu trebalo promeniti, a olakšavajuća okolnost je ta što bi se pomenuto pitanje moglo rešiti statutom opštine, odnosno ne bi bilo potrebno uvoditi nova zakonska rešenja.

Šta bi se postiglo uvođenjem kriterijuma za odabir opštinskog menadžera i koje bi to kriterijume trebalo ustanoviti? Uvođenje kriterijuma bi smanjilo mogućnosti **potpuno provizornog** biranja rođaka, partijskih saboraca, ili nekih drugih, potpuno ili uglavnom nestručnih ljudi na ovo visoko profesionalno mesto. Sa druge strane, preterano strogi kriterijumi bi male, nerazvijene opštine stavile u situaciju u kojoj bi veoma teško nalazile odgovarajućić kadar za instituciju opštinskog menadžera. Stoga je, ćini se, najbolje rešenje propisivanje nekih zaista minimalnih kriterijuma za obavljanje ove odgovorne uloge.

⁴² Novi Ustav nije precizno uredio ovo pitanje

⁴³ Više o ovom pitanju videti u trećoj glavi brošure

Primeru radi, to bi mogao da bude sledeći spisak kriterijuma:

- 1) završen fakultet (bez obaveze da to bude fakultet u oblasti menadžmenta, ali bi se to pri izboru kandidata svakako uzelo kao prednost)
- 2) radno iskustvo od tri godine ili u oblasti menadžmenta ili u oblasti funkcionisanja lokalne samouprave (ovo se namerno može dosta široko tumačiti)
- 3) znanje najmanje jednog stranog jezika (ovo je veoma važno zbog kontakta sa potencijalnim investitorima)
- 4) kompjuterska pismenost
- 5) opšta obaveštenost o funkcionisanju lokalne samouprave, a naročito o funkciji i obavezama opštinskog menadžera.

Način finansiranja opštinskih menadžera direktno zavisi od obima preuzetog posla i uloge koju opštinski menadžer preuzima u okviru opštine. O sadašnjem načinu finansiranja je već bilo reči u prvoj glavi, pa ćemo se sada samo zadržati na negativnim aspektima dosadašnje prakse. Finansiranje opštinskih menadžera je regulisano ugovorom koji sklapaju sa predsednikom opštine (on to obavlja u ime opštine). Trenutno ne postoje nikakvi kriterijumi za iznos koji opštinski menadžeri dobijaju kao naknadu za svoje usluge, što omogućava veliki prostor za razne vrste zloupotreba. Pored toga, često ni oni ljudi koji rade u opštini ne znaju o kojem iznosu je reč, da i ne govorimo o građanima. Postojeća praksa bi mogla da se promeni uvođenjem kriterijuma za **plate opštinskih menadžera** (po slovačkom modelu). Napravila bi se, naime, tabela sa osnovnim kriterijumima (npr. godine radnog staza). Dodatni kriterijum za plate opštinskih menadžera mogla bi da bude nagrada za svaku novu stranu investiciju u opštini u kojoj je postavljen. I u ovom slučaju bilo bi, ipak, veoma važno ustanoviti veličinu nagrade (primeru radi, 0,3 % od vrednosti investicije).

Na kraju još jednom trebalo bi podvući da put do efikasnog opštinskog menadžera vodi preko reforme celokupnog sistema lokalne samouprave. To, ipak, ne znači da i u postojećim okolnostima nije moguće uraditi mnogo toga kako bi se poboljšao položaj (a samim tim i prava i obaveze) opštinskih menadžera u Srbiji. Ukoliko je ova brošura dala neke naznake u ovom pravcu, onda je ona ispunila svoj cilj.

KORISNE INTERNET ADRESE

Vlada Republike Srbije	www.srbija.sr.gov.yu
Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu	www.mpalsg.sr.gov.yu
Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom	www.mier.sr.gov.yu
Informacioni sistem Vlade Republike Srbije	http://emis.mier.sr.gov.yu/emis
International City Manager Association	www.icma.org
Mreža asocijacija lokalnih vlasti jugoistočne Evrope	http://www.nalas-see.org
CEMR-Savet evropskih opština i regija	http://www.ccre.org
Stalna konferencija gradova i opština	www.skgo.org

6

O CeSID-U

7



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU
CENTRE FOR FREE ELECTION AND DEMOCRACY

CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU
Lomina 9/III, 11000 Beograd
Tel/faks: 011/ 3282 - 870
e-mail: cesid@bitsyu.net ; cesid@cesid.org.yu
Web: <http://www.cesid.org>

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija. Mi okupljamo građane sa ciljem da doprinesemo uspostavljanju i unapređenju demokratskih vrednosti i institucija u Srbiji. Ove vrednosti promoviramo obrazovnim i istraživačkim programima, organizovanim nadgledanjem izbora, analizom predizbornih i izbornih aktivnosti učesnika u izbornom procesu, razvojem lokalne samouprave i ukazivanjem na devijantna ponašanja u našem društvu i preporukama za njihovo otklanjanje. CeSID, takođe, ima za cilj širenje znanja o demokratskim institucijama, podizanje svesti građana o važnosti slobodnih i poštenih izbora, ljudskim pravima i procesu decentralizacije, a pri tome sve vreme radeći na promovisanju i jačanju proevropskih vrednosti, normi i standarda. Kroz sve ove aktivnosti u kontinuitetu radimo na privlačenju novih volontera i njihovom obrazovanju kako bi se kompetentno angažovali u CeSID-ovim aktivnostima.

CeSID u svojim aktivnostima kombinuje sledeće kapacitete:

- Veliku mrežu, koju čini 21 000 volontera/posmatrača, 165 opštinskih timova, 16 lokalnih i 5 regionalnih kancelarija. Na ovaj način, CeSID je u stanju da kroz razgranatu mrežu svojim aktivnostima pokrije svaku opštinu u Srbiji i izvede niz različitih aktivnosti i po obimu i po trajnosti.
- Ekipo stručnjaka, od kojih većinu čine univerzitetski profesori i istraživači u oblasti izbora, stranaka, razvoja lokalne samouprave, sprečavanja korupcije itd. Time su oblasti, odnosno programi kojima se CeSID bavi, pokriveni i sa stručnog stanovišta.
- Određeni broj istaknutih ličnosti iz različitih oblasti koji podržavaju napore CeSID-a kao članovi Saveta CeSID-a. Njihovim učešćem u radu i aktivnostima CeSID održava i reafirmiše ulogu kompetentnog i nepristrasnog činioca u društvenom i političkom životu Srbije. Svoje aktivnosti CeSID je razvio u okviru 5 osnovnih programa, koji u sebi sažimaju po nekoliko projekata:
 - *Izbori*
 - *Edukacija*
 - *Razvoj lokalne zajednice*
 - *Istraživanja i analize*
 - *Borba protiv korupcije.*

POVRATNA INFORMACIJA

8

Izdanja CeSID-a	
Kako biste nam pomogli da unapredimo naša izdanja, molimo Vas da nam pošaljete Vaše sugestije na fax: +381 11 328 28 70 ili na adresu: CeSID - Centar za slobodne izbore i demokratiju, Lomina 9/III, 11000 Beograd	
Vaši podaci (opciono):	Ime i prezime:
	Zanimanje:
	Organizacija:
	Kontakt telefon:
	E-mail:
Naziv izdanja:	
Kako ste saznali za našu publikaciju?	
Da li Vam je ova publikacija pomogla i na koji način?	
Da li mislite da je publikacija primerena ciljnoj grupi kojoj je namenjena?	
Šta bi trebalo poboljšati u budućim izdanjima CeSID-a?	
Predložite nam temu za neko od naših sledećih izdanja:	

