CeSIDova Mala Biblioteka

Dr SNEŽANA ĐORĐEVIĆ

LOKALNA SAMOUPRAVA

1+1=2 CeSID
CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

LOKALNA

izdavač
CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE
I DEMOKRATIJU

za izdavača
Dr Slobodanka **Nedović**

urednik Male biblioteke
Dr Marijana **Pajvančić**

design
Branko **Gavrić**
TOTAL DESIGN

layout
Ferenc **Laslofi**
TOTAL DESIGN

lektor i korektor
Vidojko **Jović**

štampa
Tipografic, Beograd

tiraž
500 primeraka

Beograd
mart 2002.

Objavljivanje ove publikacije omogućila je Evropska komisija

CeSID
Kralja Milutina 21/V, 11000 Beograd, Yugoslavia
(381 11) 32 35 436, 33 42 762, 33 42 771, 33 43 553 • http://www.cesid.org • e-mail: cesid@cesid.org.yu • cesid@bitsyu.net

dr Snežana Đorđević

SAMOUPRAVA

SADRŽAJ

1. Pojam lokalne samouprave

Lokalna samouprava je neotuđivo pravo građana da neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika (organa i tela) suvereno odlučuju o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice i upravljanja javnim poslovima, u skladu sa Ustavom i zakonom. Lokalna vlast je nezavisna u odnosu na centralnu vlast i između ova dva nivoa vlasti uspostavljaju se odnosi partnerstva i saradnje.

Građani treba baš tu, na prvoj stepenici stvaranja svojih lokalnih organa vlasti, da shvate šta čini tu slobodu koju imaju, koja prava dobijaju, koje mogućnosti i izbore imaju, a koje mogu i sami stvoriti i, konačno, koje efekte, beneficije i dobrobiti mogu imati od te vlasti. Svest i znanje građana o izvornoj nadležnosti lokalnih vlasti, o neotuđivim pravima građana i lokalnih zajednica da o tim pitanjima suvereno odlučuju i da pri tom moraju samo voditi računa o opštem dobru, ustavnom i zakonskom okviru, važan su osnov jačanja lokalne demokratije ali i demokratije uopšte.

Borba za autonomiju lokalne vlasti bila je duga i to je jedna od izuzetno važnih tekovina savremene demokratije, njen važan temelj, oslonac i vrelo odakle crpi snagu. Bez snažne lokalne vlasti nema stabilne i jake demokratije. Bez snažne lokalne vlasti nema uspešne integracije u Evropu. Lokalna samouprava u Srbiji je polje vlasti koje se prvo izmaklo kontroli autokratskog režima. Njeni demokratski potencijali su uzdrmali, poljuljali i konačno srušili režim. Savremeno, razvijeno i moderno društvo zahteva dalje jačanje demokratskih i razvojnih potencijala lokalnih zajednica, a obrazovan i aktivan građanin je njegova glavna snaga.

Funkcionisanje lokalne samouprave

U skladu sa shvatanjem da lokalna samouprava znači suvereno odlučivanje građana o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice, građani dobijaju važno mesto koje treba "ljubomorno" da čuvaju i uporno se bore za njeno obogaćivanje i jačanje. Ta borba upravo i počinje stvaranjem svesti i znanja o pravima i mehanizmima koje im "svet lokalne vlasti" pruža.

Zašto se danas u Evropi govori o renesansi lokalnih vlasti?

Lokalna vlast dobija važnu poziciju jer centralna država veliki deo svojih nadležnosti prenosi na integracije (Evropa, američki i pacifički region), a deo preuzima lokalna vlast. Činjenica da je Savet lokalnih i regionalnih zajednica važan organ Evropskog parlamenta ukazuje na značaj ovih pitanja za Evropu. Jedan broj problema koje je ranije rešavala država sada zahteva aktivno učešće građana i lokalne zajednice. Novi važan kvalitet koji lokalna vlast po prvi put dobija jeste preduzetnička funkcija podsticanja ekonomskog razvoja.

Kako je uređena lokalna vlast?

Ustav i zakoni uređuju ovu oblast i zakon o lokalnoj samoupravi je veoma važan. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi odredila je minimum standarda u ovoj oblasti. U ovom periodu naša zemlja je u prelaznom, tranzitornom stanju jer se još ne ide na promenu ustava kao osnovnog akta, te će prvi zakon biti na određen način ograničenih dometa jer će ga postojeći Ustav i nešto iz postojeće zakonske materije ograničavati u uvođenju radikalnijih rešenja i promena.

Nadležnost lokalne vlasti

Bez obzira na raznovrsnost konkretnih modela lokalne vlasti u različitim zemljama, sve lokalne samouprave imaju dosta ujednačen krug nadležnosti i poslova kojima se bave:

- komunalni poslovi
- javni saobraćaj i infrastruktura (putevi)
- dovod električne energije, gasa, vode
- čišćenje, reciklaža, odnošenje smeća, odvod otpadnih voda i materija
- sport, rekreacija, održavanje zelenih površina
- škole, bolnice, socijalni rad, kulturne ustanove (biblioteke, pozorišta itd.)
- javna bezbednost i sigurnost
- izrada prostornih planova razvoja
- podsticanje ekonomskog razvoja.

Kako građani mogu rešavati ta pitanja?

Mogu ih rešavati neposredno ili stvarajući organe koji se bave tim pitanjima, pa tako postoji: a) neposredna i b) posredna lokalna samouprava.

a) Neposredna samouprava znači da svi punoletni građani na skupu (zbor, skupština itd.) odlučuju neposredno o ovim pitanjima i problemima. Jedan broj švajcarskih opština tako radi, ali se većina opština opredeljuje za posrednu formu. Neki od neposrednih vidova odlučivanja (referendum, inicijativa i zbor građana) jesu dopuna radu izabranih organa.

b) Posredna lokalna vlast znači da građani biraju svoje organe vlasti na slobodnim izborima, da su ti funkcioneri i tako formirani organi pod stalnim nadzorom i kontrolom građana, te moraju polagati računa o tome šta i kako rade. Pod određenim uslovima oni se mogu i smeniti.

2. Vrste lokalnih organa vlasti

Lokalne vlasti, kao i drugi nivoi vlasti, imaju: predstavnički organ (nazivi su različiti i neki od njih su: skupština, savet, veće), zatim izvršne organe (gradonačelnik i izvršni savet, odbor i ponegde gradski menadžer), kao i upravne organe (sekretarijati) koji neposredno sprovode politiku.

Predstavnički organ predstavlja opštinu, utvrđuje politiku, odlučuje o najvažnijim pitanjima i donosi obavezujuće odluke. Različito se naziva u različitim zemljama i najčešći nazivi su: skupština, savet ili veće.

Ovaj organ se bira na opštim, neposrednim i tajnim izborima, poznatim kao lokalni izbori. Odnos između broja poslanika u skupštini i građana koji ih biraju (i mogu biti birani) ukazuje na stepen posrednosti demokratije i na mogućnost i šansu prosečnog građanina da bude izabran. U velikim gradovima je ta posrednost veoma izražena zbog velikog broja stanovnika grada i nemogućnosti da se napravi izuzetno brojna skupština.

Čime se bave opština i njena skupština?

Nadležnost predstavničkog tela čine sledeće grupe poslova: izgradnja i održavanje ulica i puteva, javnog transporta i saobraćaja uopšte, zatim dovod gasa, vode, električne i drugih vidova energije, zatim čišćenje i održavanje čiste životne sredine (ekologija), snabdevanje građana prehrambenim i drugim proizvodima i robom, rad socijalnih službi i pružanje socijalnih usluga, zatim izgradnja i održavanje vrtića, škola, biblioteka, kao i zdravstvenih objekata i podsticanje tih delatnosti, izgradnja i održavanje stambenih objekata, prostorno i urbano planiranje, izgradnja i održavanje terena i objekata za rekreaciju, održavanje javnog reda i mira, zapošljavanje, kao i čitav spektar danas sve važnijih pitanja ekonomskog razvoja, što je glavna odlika jačanja preduzetničke prirode lokalne zajednice.

Osim poslova iz sopstvene nadležnosti, skuštine obavljaju i niz poslova koje im prenesu viši organi i po pravilu za obavljanje tih

poslova dobijaju sredstva od strane državnih organa koji su im te obaveze i preneli. U nekim zemljama je ta praksa retka (Velika Britanija), u nekim povremena, a u nekim je to redovna praksa (opštine i gradovi Italije, Nemačke i Francuske itd.).

Na lokalnim izborima se pripadnici partije (dve ili više njih u zavisnosti od sistema) bore za što veći broj mesta u opštinskoj skupštini, ističući različite partijske programe i krug pitanja koji bi, ukoliko osvoje vlast, rešavali u opštini. Zanimljivo je da se u velikom broju zemalja izbegava preterano čvrsto vezivanje u radu skupštine i njenih tela za programe političkih partija. Time se smanjuju mogućnost manipulacije i izigravanja javnog mnjenja i nametanje posebnih partijskih interesa kao opštih (Velika Britanija, skandinavske zemlje itd.) U jednom broju zemalja lokalni izbori u velikom broju opština čak uopšte i nisu partijski (SAD).

Kako skupštine rade i kako su organizovane za rad?

Mandat ovog tela je obično četiri godine, mada ima i drugačijih primera: u Francuskoj i Austriji, na primer, veće se bira na šest godina, u mnogim opštinama i gradovima Italije na pet godina, a u Švedskoj na tri godine. Dužina trajanja mandata obično je usaglašena i vezana sa mandatom drugih organa vlasti, ali su prisutne i pojave različite dužine trajanja mandata.

Predstavnička tela obično imaju dva odbora (mada ima i slučajeva da je to jedinstveno telo, bez odbora, kao što je to u austrijskim opštinama), imaju veliki broj radnih tela, sekcija i komisija u kojima se, po tematskoj podeli nadležnosti, rešavaju brojna pitanja (na primer: odbor za finansije, obrazovanje, zdravstvo, kulturu, komunalne poslove itd.). U pogledu postizanja što boljih efekata rada koriste se razni metodi kao što su: uključivanje i razvoj brojnih i raznovrsnih metoda preciznog kreiranja misija razvoja i poslova, bolje merljivosti efekata i preciznije kontrole procesa upravljanja.

Kako se bira skupština?

Način izbora skupštine se obično rukovodi potrebom kvalitetnijeg predstavljanja socijalne strukture lokalne zajednice (česti su mešoviti modeli izbora), ali i što kvalitetnijeg rada. Što se načina izbora tiče, razlike su uočljive: anglosaksonski sistem se veoma razlikuje od evropskog, kontinentalnog sistema. Američki sistem

vlasti daje važno mesto izvršnim organima te je veoma često skupština svedena na rudimentarnu formu. Skupštine opština i velikih gradova su za evropska shvatanja i standarde prilično male (tako grad Hjuston sa dva miliona stanovnika ima skupštinu koja varira od 8 do 12 članova).

Lokalni izbori su sve češće mešoviti: jedan broj članova veća se bira na opštim izborima, a ostali po oblastima grada (*wards*). Nasuprot tome, u Evropi su skupštine daleko brojnije, a proces izbora ima veliki značaj. Zanimljivo je rešenje panaširanje u jednom broju gradova i lokalnih zajednica Francuske i Nemačke. To je kompleksan izborni sistem putem kojeg građani svojih 48 ili 60 glasova (broj glasova zavisi od broja kandidata, funkcija i veličine opštine) kombinuju i razdeljuju kandidatima na listi u vrednostima od 1 do 3. Glasački listić se popunjava kod kuće i ostavljen je dug period vremena da se osmisli rešenje. Građanima je dato dosta vremena da naprave najoptimalniji izbor svojih predstavnika. Rezultati pokazuju da ovim sistemom građani daju prednost jakim i kvalitetnim ličnostima, nezavisno od partijske pripadnosti.

b) Izvršni organi

Ovi organi mogu biti inokosni ili kolektivni.

Najpoznatiji inokosni organi su gradonačelnik i gradski menadžer. Kolektivni organi su izvršno veće, izvršni savet, izvršni odbor, ali uvek, bez obzira na različite nazive, vrše funkciju opštinske vlade.

Njihova osnovna funkcija je da vrše izvršnu vlast u opštini, sprovode odluke skupštine i sprovode politiku koju utvrdi predstavnički organ. Pri tome je njihova inicijativnost i kreativnost često presudan kvalitet koji opredeljuje uspešnost opštine u radu.

Nadležnost ovih organa je da:

- sprovode politiku koju je utvrdilo zakonodavno, predstavničko telo,
- kontrolišu rad upravnih organa i obezbeđuju normalno funkcionisanje javnih službi, pripremaju budžet, odobravaju izdatke i podnose završni račun,
- da predstavljaju opštinu pred zakonom.

Sadržaj rada ovih organa menja se zavisno od aktuelnih problema, od zemlje i od vremena.

Izvršni organi realizuju i deo prenetih poslova. Pri vršenju tih poslova oni su, formalno posmatrano, državni funkcioneri, mada

se sve više ističe neophodnost da opštinski organi u celini budu samostalni u osmišljavanju načina realizacije tih poslova.

Nosioci izvršne vlasti mogu biti u svom radu manje ili više samostalni. Na njih se i kad su najsamostalniji primenjuju značajne mere kontrole zakonitosti i kvaliteta rada.

Gradonačelnik je izrazito važan inokosni organ. Rađene su mnoge studije o njegovom načinu rada, upravljanja i vođenja, načinu donošenja odluka i pravljene su razne klasifikacije. Gradonačelnik profesionalac i kompromiser jeste tip koji u savremenim dinamičnim i veoma kompleksnim društvima najefikasnije radi. Njegov posao je izuzetno dinamičan, naporan, odgovoran i intenzivan (neretko ima radno vreme od 85 časova nedeljno). Spada u jednu od najstresnijih i najrizičnijih profesija (ovo se posebno odnosi na direktno biranog gradonačelnika).

Izbor gradonačelnika može biti posredan (bira ga veće i naziva se slab gradonačelnik) ili direktan (biraju ga neposredno građani na izborima i naziva se jak gradonačelnik). Zavisno od načina izbora, gradonačelnik ima manje ili više istaknutu ulogu, prava i odgosvornosti. Slab gradonačelnik je tradicionalno evropski jer odgovara tradiciji parlamentarnih sistema, dok je jak gradonačelnik - američki (i u skladu je sa američkim sistemom u kojem je izvršna vlast uvek imala veliki uticaj).

Veliki broj evropskih opština danas smatra da je jak gradonačelnik veoma važan razvojni instrument, nezamenljiv u podizanju efikasnosti rada pa ga često možemo naći u Evropi, iako je on američki izum.

U američkom modelu ne postoji izvršni odbor koji je opet u evropskim opštinama veoma prisutan.

Način izbora slabog gradonačelnika varira:

a) tako za gradonačelnika može biti izabrana osoba koja je pri izboru veća imala najveći broj glasova, kao što je slučaj u švajcarskim opštinama i gradovima (Bernu, Cirihu, Ženevi), francuskim (na primer, u Parizu), zatim švedskim (u Stokholmu) i u nekim italijanskim opštinama i gradovima - Rimu, Milanu, Torinu itd., i u takvoj situaciji je, po pravilu, prvi među jednakima.

b) Ponekad predsednik pobedničke partije automatski postaje gradonačelnik kao u nizu španskih opština i gradova - Madridu, Barseloni, Valensiji i Bilbaou. Postoji zatim i rešenje po kojem se ovo lice bira kao poseban organ, zajedno kada se bira i kolektivni organ po posebnoj proceduri, ali opet iz sastava predstavničkog tela, kao što je to slučaj u Grčkoj (Atina), Irskoj (Dablin), jednom

broju španskih i bavarskih gradova itd. Sva ova rešenja izbora stvaraju tzv. slabog gradonačelnika koji je u određenoj meri zavisan od tela koje ga bira, kontroliše njegov rad, poziva ga na odgovornost i može ga opozvati.

c) Gradonačelnik može biti i imenovan kao što je to recimo slučaj u Holandiji: gradonačelnika Haga imenuje dekretom kraljica i to posle konsultovanja pokrajinskog komesara sa većem.

Sva ova, na izgled formalna, rešenja indikatori su različitih odnosa koji postoje između zakonodavnog i izvršnog tela, kao i različitih odnosa koji se uspostavljaju između gradonačelnika i kolektivnog organa sa kojim je gradonačelnik zajedno nosilac izvršne funkcije.

Izbor jakog radonačelnika

Postoje, međutim, i rešenja kada se gradonačelnik bira na opštim gradskim izborima, kao i svi drugi organi, i tada je to jak gradonačelnik. Ovo je čest slučaj u američkim gradovima, ali i u nekim opštinama i gradovima Nemačke, skandinavskih zemalja, Velike Britanije, Italije itd. Ovakav način izbora daje gradonačelniku veću snagu. Njegova eventualna smena može biti ostvarena samo izjašnjavanjem građana na referendumu.

Izvršni odbor je kolektivni organ. Članovi izvršnog odbora se najčešće biraju iz sastava veća (predstavničkih organa), a po kriterijumima najboljih poznavalaca oblasti koje su najznačajnije za upravljanje opštinom.

Na čelu ovog organa obično se nalazi gradonačelnik ili predsednik opštine, mada može biti i neka druga osoba. U nekim slučajevima ove ličnosti nema, kao na primer u gradovima Engleske i Finske, kada se predsednik izvršnog odbora postavlja na jednu godinu ili kada ga uopšte nema već se predsedavajući menja za svaku sednicu (Helsinki).

Vreme trajanja mandata gradonačelnika i odbora najčešće se poklapa baš zato što treba da deluju kao tim, osim tamo gde gradonačelnik ima ulogu predsedavajućeg. Tada se njegov izbor ograničava na jednu godinu ili, recimo, na jednu sednicu. U ovom poslednjem slučaju gradonačelnik u pravom smislu reči i ne postoji.

Izvršni odbor se najčešće bira na četiri godine, ali i tu ima izuzetaka. U Parizu i još nekim francuskim gradovima, zatim u belgijskim opštinama i gradovima (u Briselu) itd. bira se na šest godina, u Austriji (Beč) na tri godine, u Finskoj (Helsinki) na dve godine itd.

Gradski menadžer je profesionalac koga imenuje veće na predlog gradonačelnika i ugovorom je vezan za rad opštine. Po istoj proceduri se i razrešava pod strogo određenim uslovima.

Njegova funkcija je da profesionalnim znanjima olakšava rad opštini, da kreira razne projekte važne za građane i opštinu, da lobira, povezuje ljude i pomaže stvaranju javno-privatnih partnerstava, obezbeđuje neophodne informacije i studije, rešava konflikte i realizuje projekat do kraja. Menadžer po pravilu ima svoj tim asistenata menadžera koji mu pomažu u radu. Menadžer je upućen na timski rad sa skupštinom i gradonačelnikom i ti odnosi saradnje i kooperacije jesu preduslov dobrog funkcionisanja opštine (model veće - menadžer). Mandat menadžera najčešće traje četiri godine i po pravilu prati mandat skupštine i gradonačelnika sa kojima čini tim.

c) Upravni organi

Upravni organi su razni sekretarijati ili departmani nadležni za određene oblasti rada. Kvalitet i način rada ovih organa je od izuzetnog značaja jer oni ostvaruju direktan kontakt sa građanima. Lokalne vlasti danas se trude da uvođenjem standarda pružaju stalan i izuzetno dobar kvalitet usluga i da građanima smanje eventualne neprijatnosti za koje je uvek bio vezan šalterski rad. Primena informacione tehnologije otvorila je raznovrsne mogućnosti da se kvalitet ovih usluga poboljša i da se pružaju daleko efikasnije. U jednom broju zemalja (Nemačka) u opštinama postoje informacioni centri u kojima građani mogu dobiti sve neophodne informacije i pomoć za rešavanje bilo kojeg problema kojima se bavi lokalna vlast.

U jednom broju opština kompjuterski su umrežene sve institucije opštinske vlasti i građani mogu preko svojih PC računara dobiti sve neophodne informacije pa i dokumente bez potrebe da zbog toga napuste svoj stan.

U zemljama balkanskog regiona i samo uvođenje standarda predstavlja pionirski i izuzetno koristan posao. Privatizacija rada u ovoj oblasti zahteva adekvatne ekonomske pa i zakonske preduslove koji bi omogućili poboljšanje kvaliteta rada i smanjivanja cene koštanja vlasti. Informacioni centri, kao i druge raznovrsne ideje, mogu biti na određeni način korišćeni i u ovom regionu.

3. Modeli organizacije lokalne samouprave

Model organizacije lokalne vlasti podrazumeva prirodu i vrstu organa vlasti i aranžman koji je među njima uspostavljen. Sastavni delovi svakog modela jesu njegov način funkcionisanja kao i osnovni principi kojih se organi vlasti pridržavaju u svom radu. Ugledanje zemalja u tranziciji na određene uspešne modele veoma je korisno jer skraćuje put traganja. Pre prikaza konkretnih modela, zanimljivo je ukazati na značaj načina izbora ovih organa na njihovu prirodu pa i na ulogu i značaj koji oni kasnije imaju u strukturi lokalne vlasti.

a) Model gradonačelnik - skupština je klasičan evropski model organizacije lokalne vlasti. On daje izvesnu prednost predstavničkom telu koje donosi odluke kojima uređuje javni život gradske zajednice. Gradonačelnik je takođe značajan izvršni organ vlasti i on je najčešće na čelu izvršnog odbora koji se pravilu bira iz sastava predstavničkog tela. Na čelu je upravne službe i odgovara za njenu efikasnost i kvalitet rada. Ovaj model je prisutan u većini evropskih zemalja. U praksi su prisutna dva vida ovog modela:

jaka skupština - slab gradonačelnik (izvorno nastao i danas dominantan u Evropi) i

jak gradonačelnik - slaba skupština (najzastupljeniji u SAD, ali je sve prisutniji i u lokalnim zajednicama u Evropi).

Ovaj drugi model daje veći prostor, značaj i odgovornost gradonačelniku kao izvršnom organu koji je po prirodi stvari agilniji i operativniji od veća. Gradonačelnik se bira neposredno i veoma je važna figura gradske vlasti. Ovaj model se pokazao kao veoma efikasan te je sve zastupljeniji i u Evropi, pa i u jednom broju zemalja balkanskog regiona (na primer Rumunija, Srbija, Crna Gora).

b) Komisijski model je model u kojem je osnovni nosilac vlasti kolektivni organ - komisija (*Commision*), koji u sebi objedinjuje zakonodavnu i izvršnu vlast. Ovo je pomalo arhaičan model, poreklom je francuski i nije preterano efikasan, a prisutan je u jednom broju američkih gradova srednje veličine.

Zanimljivo je da i danas postoje izvesne varijante ovog rešenja, i to u vidu personalnog objedinjavanja zakonodavnog i izvršnog

organa vlasti u jednom broju evropskih gradova (Oslo, Rim, Milano, Napulj, Venecija, Bari, Đenova, Firenca itd.) ili u vidu ranije postojećeg jedinstvenog tela koje je objedinjavalo izvršnu i predstavničku vlast u gradovima Engleske i Velsa, kao što su London, Mančester, Liverpul, Vir, Tari itd. Godine 1986. ukinuto je veće ovih gradova i umesto njih formirano je telo - gradska korporacija samo sa predstavničkim funkcijama. Uprava je preneta na niže nivoe organizovanja, a u gradu je delimično ostala objedinjena u posebnom organu nazvanom "Joint Authorities".

c) Menadžer - skupština model jeste model popularno nazvan po najznačajnijem političkom organu - menadžeru. Ovaj oblik vlasti je veoma zastupljen u SAD, Kanadi, Australiji, Novom Zelandu, a sve više uticaja ima i u Evropi. Ovo je model koji daje najveće rezultate u upravljanju velikim gradovima ali i na drugim nivoima lokalnog organizovanja, i to pre svega u smislu efikasnosti rešavanja brojnih problema koji rastu geometrijskom progresijom. Gradski menadžer ima izuzetno široka ovlašćenja i nadležnosti, imenovani je funkcioner te se po istoj proceduri i smenjuje od strane veća, ima pravo da postavlja čelne ljude u gradskoj upravi, kao i svoje saradnike, koje po slobodnoj proceni isto tako može i razrešiti sa dužnosti. On formira specijalizovanu informativnu službu neophodnu za kvalitetno administriranje, kao što može formirati i rasformirati razne biroe, odeljenja i profesionalne jedinice koje mu pomažu u radu.

Sa većem i gradonačelnikom ima partnerske odnose što je preduslov dobrog funkcionisanja ovog modela. Glavne prednosti ovog modela jesu efikasnost, profesionalnost koja mu je i zaštitini znak, ali i demokratičnost koju mnogi autori, pre svega u ovom regionu, ne mogu da povežu sa ovim modelom pod uticajem drugih škola mišljenja i odnosa na koje su navikli.

Preduslov dobrog funkcionisanja ovog modela jeste postojanje tržišne ekonomije i procesa, ali i visok stepen političke kulture koja zahteva odgovornost svih subjekata za opšte dobro kao i školovanih gradskih menadžera. U balkanskom regionu ICMA već niz godina učestvuje u sprovođenju raznih programa (Rumunija, Bugarska) tako da ovaj način rada i razmišljanja postepeno postaje prihvatljiviji.

Izbor optimalnog modela organizacije lokalne vlasti dugotrajniji je proces i on može otpočeti uvođenjem mogućnosti da lokalne zajednice biraju, menjaju i prilagođavaju te modele i njihove institucije svojim potrebama, a sa ciljem obezbeđivanja opštih dobara

i kvalitetnih usluga za građane i zajednicu u širem smislu reči. Najvažnije reforme i u zapadnim zemljama razvile su se iz stalnog praćenja rada i traganja za što boljim i kvalitetnijim institutima i njihovim aranžmanima pa nema razloga zašto "učenje iz iskustva", tuđeg ali i ličnog, ne bi bilo preporučljiv model rada i na ovim prostorima.

4. Nivoi organizacije lokalne vlasti

Obično postoje dva ali se javljaju i tri nivoa lokalne vlasti pa razlikujemo dvostepeni ili trostepeni sistem lokalne vlasti.

a) Osnovni nivo: osnovna lokalna zajednica (kod nas je to opština) ima različite nazive, različite je veličine ali uglavnom ima iste osnovne funkcije: *municipality* - SAD i Kanada, *borought* - Velika Britanija, *commune* - Francuska, *comune* - Italija, *gemeente* - Holandija, *municipios* - Španija, *Kommune* - Nemačka, *kommuner* - Švedska, *ken* - Japan. Ove zajednice su pre svega određene teritorijom, ali postoji veliki broj funkcionalnih lokalnih zajednica kao što su distrikti u SAD (školski, uslužni i specijalni), u Japanu do (distrikt), zatim crkvene parohije (SAD, Velika Britanija, Švedska, Nemačka, Holandija, Austrija itd.), veća suseda (Švedska, SAD, Danska, Velika Britanija), veća korisnika usluga (Švedska, Danska) itd.

b) Viši nivo organizovanja lokalnih vlasti najčešće je okrug, ali i gradovi koji zbog specifičnih i veoma kompleksnih problema savremenih urbanih areala postaju sve značajniji oblici višeg lokalnog organizovanja. Sve države danas imaju gradske vlasti kao važan deo političkog sistema i važan oblik lokalnog organizovanja. Okrug i grad postoje kao dva paralelna oblika organizovanja vlasti.

Ponekad dolazi i do raznih oblika spajanja okruga i gradova. U Britaniji tako postoji metropolitenski distrikt (*metropolitan districts*). U SAD postoje slučajevi da se okrug integriše u grad (San Francisko je okrug i grad) ili da deo gradskih funkcija obavlja okrug (tzv. *urban - county plan*): Indijanapolis (Ind.), Nešvil (Tex.), Džeksonvil (Fl.) itd., dok u Nemačkoj postoje dva tipa okruga: gradski (*Stadtkreis*) i seoski okrug (*Landkreis*).

Okrug se različito naziva u različitim zemljama. U SAD, Kanadi i Velikoj Britaniji to je *county*, u Nemačkoj *Kreis*, u Švedskoj *lan*, na Islandu *landsoedi* (region sa realnom funkcijom okruga), u Francuskoj *departmanent*, u Španiji *provincias*, u Italiji *provintia*, u Japanu *gun* itd. Bez obzira na različite nazive ili određene specifičnosti u svakoj od zemalja, osnovna funkcija okruga je da obavlja deo zajedničkih poslova za sve lokalne zajednice na njegovoj

teritoriji. U Srbiji tek treba videti koji su od ovih nivoa neophodni i uvesti ih kao prave lokalne zajednice, a ne kao državne nadzorne organe (dosadašnji srez).

c) Region je oblik teritorijalne organizacije koji usled novih ekonomskih i političkih potreba savremenog sveta doživljava svojevrsnu renesansu. On obuhvata teritorije koje su ekonomsko-geografski srodne i prirodno upućene jedne na druge, nekada i mimo državnih granica (u Evropi), mada je većina regiona i dalje unutar nacionalnih država. Regioni se različito nazivaju u raznim zemljama: oni su *canton* - u Švajcarskoj, *Lander* - u Nemačkoj, *state* - u SAD, *region* u Italiji, Španiji i u Francuskoj itd., i njihovo postojanje znači postojanje trostepene organizacije lokalne vlasti. Region je najviši oblik lokalne zajednice koji najčešće ima i državne funkcije i veoma uspešno realizuje raznovrsne ekonomske, političke i socijalne programe. Tako u zemljama u kojima je region tradicionalno postojao, kao što su Francuska i Italija, dolazi do njegovog obnavljanja, a u zemljama u kojima nije postojao države same kreiraju regione sa različitim nazivima i funkcijama koje se mogu svesti na što uspešnije realizovanje kompleksnih ekonomskih, političkih i socijalnih programa.

Značaj i moć regiona zavisi od činjenice da li je nacionalna država nastala ujedinjenjem nezavisnih država (sadašnjih regiona) — slučaj SAD, Švajcarske i Nemačke, ili je region nastao kasnije radi obavljanja određenih poslova. U prvom slučaju regioni u velikoj meri imaju funkcije države i reč je o federacijama ili čak i konfederacijama. U drugom slučaju se radi o regionalnim ili unitarnim državama zavisno od realne snage, autonomije i moći regiona. Danas se uglavnom govori o Italiji i Španiji kao o regionalnim državama, ali bi jačanjem regiona u Francuskoj i Britaniji, što uopšte nije nemoguće, i ove zemlje dobile isti status.

U zemljama u kojima su regioni osnov za nastanak pokreta za nacionalnu nezavisnost (Severna Irska, Škotska i Vels u Britaniji, Bretanja u Francuskoj, Kvebek u Kanadi, Katalonija u Španiji i regioni u Italiji) dolazi do snažnih konflikata s nacionalnom državom koja potencira centralizaciju iz straha od secesije. I dok na jednoj strani ove države potiskuju samostalnost regiona, Švajcarska je morala radi uključivanja u Evropsku uniju da smanji moć i nezavisnost kantona i da umesto visokog oslanjanja na neposrednu participaciju građana uvede, namesto njih, neke instutucije predstavničke demokratije.

Uvođenje regiona je verovatno i najkompleksniji proces za

zemlje jugoistočne Evrope jer podrazumeva postojanje ekonomskih principa i odnosa bez kojih to ostaje uglavnom politički vođen proces, što bi svakako unelo ozbiljne manjkavosti i u koncipiranje i u funkcionisanje ovih integracija.

Odnosi između raznih nivoa vlasti

Tip odnosa između raznih nivoa vlasti i dalje je najbolji indikator postojanja unitarne, regionalne ili federalne države. Specifičnost savremenog trenutka je u tome da iako su procesi decentralizacije i jačanje lokalne autonomije prisutni, oni su snažno ograničavani centralnom vlašću države. Savremena tehnologija, moćna i sveobuhvatna komunikacija i rast nacionalne i integrišuće svetske ekonomije u velikoj meri daju presudnu ulogu centralnoj vlasti.

Centralna država dobija u ovim procesima veoma važnu funkciju nadgledanja zakonitosti rada kao i funkciju partnera lokalnoj vlasti. U nekim zemljama to je funkcija koju je centralna vlast uvek i imala, ali u nekim drugim (kao što je Francuska) ova pozicija predstavlja značajno smanjivanje nadležnosti i promena načina funkcionisanja. Francuska je zemlja koja je, radi prihvatanja standarda evropske zajednice, morala da napravi velike i radikalne izmene kako u sferi organizacije i funkcionisanja države tako i u organizaciji lokalne vlasti koja je dobijala doskora, nezamislivo veliku autonomiju. U Srbiji ova promena definitivno mora ići u pravcu demokratizacije i modernizacije rada države.

Problemi

Lokalne vlasti se danas skoro svuda suočavaju sa dve grupe problema: ekonomskim (odliv i nedostatak kapitala, nezaposlenost) i socijalnim (loš kvalitet obrazovanja, zdravlja, stanovanja, saobraćaja, kriminal, etnički i rasni sukobi, zagađenje sredine itd.).

Ovi problemi su ujedno i najveći problemi društva. Svaka lokalna vlast pravi listu prioritetnih problema koje treba rešavati, obezbeđuje adekvatna finansijska sredstva za realizaciju projekata pružanja usluga i rešavanjem tih problema obezbeđuje zadovoljstvo građana i podršku biračkog tela.

5. Način pružanja usluga

Ambijent

Ekonomska kriza i recesija poslednjih 20-ak godina dovele su do promene načina upravljanja uvođenjem konkurencije u pružanje usluga radi povećanja kvaliteta, ekonomičnosti i efikasnosti, uključivanjem profesionalizma i strategijskog upravljanja. Lokalna vlast postaje sve značajnija u podsticanju ekonomskog razvoja i u privlačenju kapitala.

Pružanje usluga

Pružanje usluga je veoma važan deo rada i aktivnosti lokalne samouprave. Smisao postojanja lokalnih vlasti jeste u rešavanju problema koje građani imaju i koji su danas sve kompleksniji. Na to utiče sve složeniji i dinamičniji način života, recesija koja je znatno smanjila raspoložive fondove, kao i nova uloga i funkcija koju lokalna vlast dobija: podsticanje ekonomskog razvoja u svojoj sredini i u društvu uopšte. Obezbediti javna dobra i kvalitetan život građanima u lokalnoj zajednici sve je teži i komplikovaniji posao. Sposobnost lokalnih vlasti da rešavaju probleme i nude spektar usluga koji podiže kvalitet života građana je važan indikator uspešnosti lokalne vlasti kao i njene demokratičnosti i efikasnosti. Savremene lokalne vlasti su otuda prinuđene da u velikoj meri angažuju znanja profesionalaca (profesionalizam), da koriste prednosti strategijskog razmišljanja i upravljanja i da vrše prevenciju izvesnih socijalnih tegoba i problema, a ne samo da leče posledice (kriminal, korupcija, neuspesi na tržištu, neadekvatno stanovanje, transport, bolesti itd.).

Specifičnost moderne lokalne vlasti je da radi obezbeđivanja usluga putem konkursa uključuje najuspešnije privatne agencije i to je postao nezamenljiv način funkcionisanja lokalnih vlasti.

Tako u SAD, Velikoj Britaniji i Skandinaviji brojne privatne agencije uključuju se putem konkursa u poslove pružanja lokalnih usluga građanima (čišćenje, dovod električne energije, vode,

gasa, očuvanje životne sredine), a mnoge delatnosti kao što su zdravstvo, obrazovanje itd. (Britanija, Skandinavija) prelaze na nove načine preduzetničkog upravljanja, finansiranja i rada. U Francuskoj, Austriji i Švajcarskoj, na primer, ove poslove obavljaju zajedno privatne i javne, tj. opštinske agencije.

Otuda preduzetnička lokalna vlast efikasnije rešava raznovrsne socijalne probleme i mnogo ekonomičnije obezbeđuje usluge. Lokalnim vlastima je, u cilju boljeg rešavanja ovih kompleksnih pitanja, neophodna finansijska i politička autonomija (fleskibilnije preduzetničke institucije i aranžmani i česte institucionalne reinovacije), kao i odgovarajući partnerski odnosi i podrška centralne i drugih nivoa vlasti u društvu.

Javne usluge traže jedinstveno obavljanje na većoj teritoriji da bi se isplatile. Otuda dolazi do nastanka partnerstva i funkcionalnih integracija lokalnih zajednica čak i u sredinama sa njihovim tradicionalno veoma naglašenim identitetom i samostalnošću - Francuska, Švajcarska, Austrija.

Standardi i merenje kvaliteta usluga

Da bi se postigli što bolji efekti u pružanju usluga, preduzetnička vlast sve veći naglasak stavlja na rezultate a ne kao ranije na polazišta i ciljeve koji su često ostajali sa zamućenim efektima bez odgovarajuće kontrole. Kontrola danas postaje važan deo procesa pružanja usluga, a javne institucije se finansiraju po precizno utvrđenim očekivanim efektima uz razrađenu metodologiju praćenja realizacije. Da bi se povećala motivacija i kreativnost zaposlenih, promenilo se i nagrađivanje prema radu.

Radi uspešnog planiranja i realizacije pružanja usluga, od izuzetnog su značaja razrađeni standardi kojima se prate efekti i kvalitet usluga: obrazovanje - "dobra škola", čišćenje - standard "čiste ulice", održavanje stanova - standard "kvalitetno uređenog stana", održavanje zdrave životne sredine - raznovrsni standardi, zapošljavanje - broj zaposlenih, policija - standard bezbednosti, saobraćaj - broj saobraćajnih nesreća po vozilu i pređenom broju kilometara, pa i rad sudova - standard "dostupnosti pravde".

Tako, na primer, danas Zavod za zapošljavanje plaća službenike u jednom varijabilnom iznosu prema broju ljudi koje su zaposlili, otpušta se menadžer departmana za stanove koji i posle opomene ne obezbedi standardni kvalitet stanova, standard siromaštva porodica važan je činilac merenja realnog siromaštva gra-

đana, ocenjuje se rad sudija preko standarda dostupnosti pravde za građane, bezbednost se meri brojem i ozbiljnošću požara i incidenata sa opasnim materijalima, ekološko stanje i zagađenje poređenjem sa standardom optimalnog ozonskog omotača, broj saobraćajnih udesa po vozilu na milion pređenih milja što je etalon bezbednosti saobraćaja, sanitarni departman se u obezbeđivanju čiste sredine koristi standardom "čiste ulice" koji znatno olakšava merenje kvaliteta ponude raznih javnih i privatnih agencija na konkursu, kao i kasnije merenje efekata njihovog rada. Standardi su od izuzetnog značaja za podizanje kvalteta usluga, za adekvatno nagrađivanje zaposlenih i podsticanje njihove kreativnosti i u krajnjem za što adekvatnije i bolje zadovoljavanje potreba građana.

U ovim procesima se primenjuju sledeći principi:

- rezultati rada se moraju kvalitativno i kvantitativno meriti (ako se ne meri rezultat, ne zna se da li je efekat rada),
- ostvareni rezultati treba da se vrednuju i nagrađuju (ako se ne vidi uspeh, neće se moći ni nagrađivati),
- ako se ne nagrađuje uspeh (što je bila jedna od ranijih slabosti upravljanja), verovatno se nagrađuje neuspeh,
- sagledavanje uspeha je proces učenja, usavršavanja i razvoja (ako ne možeš da vidiš uspeh, ne možeš ni da učiš iz njega),
- sagledavanje neuspeha je takođe važna pretpostavka usavršavanja i korekcije rada (ako se ne prepoznaje neuspeh, ne može se ni korigovati),
- ovi principi su temelj čitavog sistema - naime, javna podrška se dobija za realno postavljene projekte kojima se uspešno ukazuje na realno očekivane efekte i rezultate (ako se demonstriraju rezutati, može se dobiti javna podrška).

Ovaj novi način rada omogućio je da vlast bude otvorena, javna i kontrolisana, podstaknut je značaj kontrole, praćenja svih etapa rada, kvaliteta i efekata rada uz adekvatno nagrađivanje prema učinku i podsticanje kreativnosti zaposlenih. Važan je i doprinos informacione tehnologije koja je u velikoj meri povećala objektiviziranost i standardizovanost, a potisnula subjektivnost, voluntarizam ljudskog faktora i potencijalno eliminisala pristrasnost.

U ovim aktivnostima organi lokalne vlasti (skupština, gradonačelnik, profesionalci, službe i angažovane privatne agencije) deluju kao tim zainteresovan za što bolje efekte rada. Svi organi vlasti kao i privatne agencije imaju svoj deo posla i svako pojedinačno meri efekte odlučivanja, sprovođenje odluka i pravi uvid u kon-

trolu nad ostvarenim rezultatima. Praćenje efekata rada i učenje na greškama važni su mehanizmi poboljšanja kvaliteta usluga.

Privatno-javna partnerstva

Privatno-javna partnerstva su relativno nova pojava intenzivnije saradnje javnog sektora (lokalna vlast) i privatnog sektora (privatne agencije i preduzeća) u pružanju raznovrsnih usluga građanima koje pojedinačno ni javni ni privatni sektor ne bi mogli realizovati. Preduzetničko upravljanje i delovanje lokalne vlasti značajno se oslanja na partnerstva. Ona se pojavljuju u svim oblastima pružanja usluga i nadležnostima lokalnih vlasti i danas se stvaraju raznovrsni aranžmani i realizuju raznovrsni projekti.

Danas su opštine prinuđene da rade na prilagođavanju ljudskih resursa novim ekonomskim potrebama i promenama, da pomognu u informisanju biznisa o novim tendencijama (promena klime, imidža i stavova biznisa), u obnovi lokalne infrastrukture, da pomognu u otvaranju novih preduzeća, olakšaju i podstaknu pružanje nove vrste usluga (kreiranje, inovacije), pogotovu novih tehnologija i veština, transfera tehnologije i njegove primene itd.

Vrste i tip aranžmana

Privatno-javni aranžmani mogu biti veoma raznovrsni, imati različitu snagu, kapital, različit broj aktera, odnositi se na različita polja delatnosti i ciljeve koji se ostvaruju kroz ove projekte, i podrazumevati raznovrsne ugovorne obaveze između opštine i privatnih agencija.

1. Opština daje zgradu - privatna agencija je preuređuje, daje joj novu namenu (pozorište, kafe, bioskop, sportski centar itd.), koristi određeni broj godina uz naplaćivanje i kasnije predaje objekat opštini.

2. Opština daje prostor za gradnju - privatna agencija izgrađuje objekat i koristi ga u određenom periodu. Ugovorom se preciziraju prava, podela dobiti i obaveze.

3. Opština i privatni sektor kreiraju zajednički projekat sa različitim ulozima - kapitalom, znanjem, tehničkom pomoći i stručnjacima, precizno utvrđenim pravima i obavezama i budućim načinom korišćenja tako kreiranog i realizovanog projekta.

4. Opština izvodi projekat - privatni sektor se uključuje u pružanje određene materijalne pomoći (ili nekom drugom aktivno-

šću) i za to dobija deo prava i prihoda od prodaje usluga.

Ovo su tek neki od aranžmana, a praksa je izuzetno bogata i daleko nadilazi maštu. Odnosi između aktera uređuju se ugovorom, veoma su fleksibilni, prilagodljivi različitim uslovima i potrebama. Pokazali su se veoma efikasnim i korisnim načinom angažovanja kapitala, znanja, raznih veština i lokalnih potencijala.

Privatno-javna partnerstva su dala najbolje rezultate i najviše su razvijena u zemljama u kojima je profesionalizacija u lokalnoj vlasti pažljivo razvijana i gde strategijsko upravljanje predstavlja oslonac ovih projekata. Profesionalci (menadžeri) su nezamenljivi u privatno-javnim partnerstvima, jer su obučeni i zaduženi za kreiranje projekata, povezivanje ljudi (ko ima kapital, znanje, razne vrste usluga bitnih za celinu projekta), povezivanje učesnika u produktivne timove, obezbeđivanje neophodnih informacija, pregovaranje i koordinacija dogovora, rešavanje konflikata koji su normalna prateća pojava u ovakvim aktivnostima i realizacija projekta do kraja.

6. Lokalni izbori

Lokalni izbori su deo izbornog sistema jedne zemlje i za njih važe prinicipi koji čine temelj demokratije. Koncept i stvarnost moderne, razvijene, predstavničke i pluralističke demokratije nazvan je poliarhija. Poliarhija znači vladavinu većeg broja subjekata u društvu i pluralnost procesa odlučivanja. Njeni osnovni kvaliteti su sledeći. Predstavljanje je bitan princip organizacije vlasti savremenih, dinamičnih i velikih društava. Različitosti svih vrsta, kao što su prostorne (megalopolis, na primer), etničke, rasne, religijske, ideološke, kulturne itd. dobijaju u njoj svoje puno ostvarenje. Jednakost glasanja, kao i efektivna participacija, bitni su činioci bez kojih ovi procesi ne bi objektivno bili demokratski. Povećano, posvećeno razumevanje (sloboda informacija, izražavanja i udruživanja) jeste iskorak napred koji pravi moderna demokratija. Izvršavanje kontrole i uključenost svih subjekata uz velike mogućnosti oblikovanja ličnog i kolektivnog samoodređenja najbitnije su osobine ovog sistema. Pluralnost je, takođe, bitan činilac poliarhije koji joj daje i smisao (vladavina većeg broja subjekata). Uloga građana, raznih funkcionalnih i interesnih udruženja i organizacija (grupe, asocijacije i partije) jeste krvotok moderne demokratije.

Neke od najvažnijih osobina demokratskih izbora su sledeće.

Pošteni izbori i adekvatno i efikasno predstavljanje bitni su činioci postojanja demokratije. Demokratičnost izbora se, takođe, može meriti i po tome da li su oni konkurentski, periodični, opšti i definitivni.

Konkurentski izbori znači da svi kandidati za javne funkcije imaju istu slobodu govora, okupljanja i kretanja, pravo da kritikuju vlast, predlažu alternativnu politiku i kandidate glasačima.

Periodičnost izbora znači biranje funkcionera na ograničeni period. Izabrani funkcioneri su odgovorni građanima i u određenom vremenskom intervalu moraju im se obratiti radi nastavka i produžetka mandata. Broj mandata je takođe ograničen. Funkcioneri moraju dakle prihvatiti rizik da ne budu izabrani posle izvesnog vremena.

Inkluzivnost, tj. otvorenost izbora, kako se još bliže kaže za opšte izbore znači uključivanje svih punoletnih lica u izbore. Jedna od tekovina demokratije je širenje tog prava na žene i narode svih boja i religija. Definitivnost izbora znači da se jedino putem izbora kreiraju organi vlasti na svim nivoima.

Partijska struktura

Lokalne vlasti po pravilu imaju partijsku strukturu koja odgovara nacionalnoj (dakle dve ili više partija). U Francuskoj, Belgiji, Španiji, Portugaliji, Italiji i Holandiji lokalne vlasti imaju obilje partija (od pet do desetak), kao i u Austriji, Nemačkoj i Švajcarskoj i u skandinavskim zemljama gde se ipak izdvajaju tri partije (i to dve građanske i jedna socijaldemokratske orijentacije). Ovo je relativno stabilna struktura jer su najuticajnije partije stekle svoje pozicije krajem XIX i početkom XX veka i tek s vremena na vreme moguće su izvesne sporadične promene, kao pojava partija zelenih sa aktuelizovanjem ekoloških problema itd. Drugo, vremenom su se partijski programi i način upravljanja svih partija na vlasti veoma približili i u zapadnim zemljama se već davno ne vide izrazitije razlike u kvalitetu života kada se na vlasti nalazi jedna ili druga partija. Duge koalicije i tešnja saradnja partija nametnule su neka srednja, najefikasnija, optimalna i od svih prihvaćena rešenja.

Treća zanimljiva tendencija jeste da se lokalni ogranci partija (opštinske, lokalne) osamostaljuju od centrale, one su autonomne u mnogo čemu, programski su specifične i u prvi plan stavljaju pitanja koja su za lokalnu zajednicu bitna. U strateškom smislu lokalne partije ne slede aranžmane nacionalne partije već često samostalno prave raznovrsne pa i neočekivane koalicije koje im opet daju najveće šanse da prođu što bolje na lokalnim izborima.

Česta posledica ovog anahronog ponašanja jeste da su lokalne partije neretko međusobno bliže u programskom i strateškom smislu nego što je to slučaj sa jednom partijom na relaciji centar - lokalni nivo. U takvom ambijentu se dešava da naoko nevažan događaj, a neretko i snaga ličnosti na čelu partije ili u vođstvu, može da pomeri opredeljenje biračkog tela.

Način organizovanja izbora

Postoje dva osnovna modela: većinski izbori (izbori većinom) i proporcionalni izbori (proporcionalnim predstavljanjem), a sve se

češće govori o mešovitom modelu.

Većinski izbori, ponekad nazvani "pobednik nosi sve", prosto znače da kandidati koji dobiju najviše glasova pobeđuju bilo relativnom većinom (manje od 50 % ali više nego njihovi rivali) ili apsolutnom većinom (više od 50 %). Neki sistemi obezbeđuju "finalnu trku" između dva vodeća kandidata ako nijedan nije dobio potrebnu većinu u prvom izbornom krugu. Pluralni sistem izbora teži da ohrabri dve vodeće i najjače političke partije da dominiraju političkom scenom i ovaj sistem postoji u SAD.

Nasuprot tome, birači u sistemu proporcionalnih izbora, koji je čest u Evropi, obično daju glasove političkoj partiji a ne pojedinom kandidatu. Ovaj sistem je prilagođen postojanju političke partije na lokalnoj političkoj sceni evropskih zemalja, te je njime data veća šansa i malim partijama da ostvare određeni politički uticaj.

U velikom broju opština, posebno velikih gradova, koristi se kombinacija većinskih i proporcionalnih izbora (takozvani mešoviti izbori) kojima se pojedini specifični delovi opštine adekvatnije predstavljaju u skupštini.

Veoma je interesantan izborni sistem panaširanja (Nemačka, Francuska) kojim se građanima ostavlja duže vreme da naprave optimalnu kombinaciju kandidata predloženih na listi uz mogućnost da dopišu nove kandidate. Ovaj model ostavlja najveći prostor i vreme za kreativnost birača u činu izbora svojih predstavnika u opštinskim skupštinama i izvršnoj vlasti.

Partije i dalje imaju određeno mesto u političkom životu, ali mnoga istraživanja pokazuju da su se na Zapadu realni centri moći odlučivanja i vlasti značajno pomerili iz partija. Usložnjavanje savremenog života pa i kompleksnost problema koji zahtevaju u sve većoj meri angažovanje poslovnih agencija, biroa, preduzetnika, angažovanje moćnih informacionih sistema, znanja i tehnologije doveli su mnoge partije u nezavidnu poziciju. Uz to, u velikom broju zemalja potiskuje se uloga partija kako na izborima (u SAD 60 % lokalnih zajednica ima nepartijske izbore) tako i potiskivanje njihovog uticaja na odbornike posle izbora. Slobodni (nevezani) mandat je važan mehanizam glasanja odbornika po savesti (skandinavske i mnoge druge zemlje), izborni sistem panaširanja (Nemačka) podstiče izbor jakih, vanpartijskih ličnosti itd. Neposredno birani gradonačelnik od strane građana jeste institut kojim se pravi jača veza između građana i prvog čoveka grada kojima neposredno odgovara.

Savremeni mediji su izuzetno značajni instrumenti i u izborima. S pravom se često zaključuje da ko ima medije dobija i izbore. Džejms Fiškin (James Fishkin), američki istraživač, vidi medije još šire, kao novo polje ostvarivanja neposredne demokratije, jer omogućava građanima da neposredno učestvuju u debati u izboru lokalnih funkcionera ali i nacionalnih organa vlasti (predsednika na primer), kao i u raspravi o drugim bitnim, opštim pitanjima (*teledemocracy*).

7. Strategijsko upravljanje

Strategijsko upravljanje je savremeni način posmatranja i rešavanja raznovrsnih problema koje društvo ima. Ovaj model, proistekao iz vojne strategije, zatim je primenjen na sferu biznisa i ekonomije, a kasnije se primenjuje na upravljanje u društvu uopšte (pa i u lokalnim zajednicama) radi što veće efikasnosti i ekonomičnosti. Moderno upravljanje se više ne može zamisiliti van ovog konteksta.

Do Drugog svetskog rata je u privrednim i političkim organizacijama postojala piramidalna organizacija koja je podrazumevala odnose hijerarhije, nadređenosti i podređenosti. Ovaj način organizovanja pokazao je brojne slabosti te se prelazi na drugačije sheme organizovanja koje podrazumevaju fleksibilniji i kooperativniji sistem odnosa, horizontalne linije organizovanja i veze, saradnju, veću inicijativnost činilaca vlasti, veću participaciju građana i svih učesnika, što sve zajedno povećava uspešnost sistema u celini.

Sa recesijom koja osamdesetih godina postaje osetnija, društvo se suočava sa potrebom odgovornijeg odnosa prema budućnosti. U lokalnim, pogotovu urbanim sredinama prelamaju se brojni problemi: prestruktuiranje sveta rada traži uključivanje ljudskog znanja i visoke tehnologije gde god je moguće, fleksibilniji način organizovanja vlasti, veću inovativnost i participaciju građana i ljudi uopšte u rešavanju brojnih i raznovrsnih problema. Devedesetih godina lokalne zajednice muči siromaštvo, segregacija, ekonomska kriza i beg kapitala, transformacija sveta rada i profesija, kriza i neizvesnost razvoja, erozija i razaranje centra, kriminal, droga itd. Nova preduzetnička filozofija vlasti postaje sve značajnija i postepeno potiskuje velferističku (filozofiju i praksu države blagostanja) svuda u razvijenim zemljama sveta.

Strateško upravljanje je postalo uspešan odgovor okolini s naraslim turbulencijama i velikim neizvesnostima i ono pomaže lokalnim vlastima i drugim akterima da se prilagode promenljivim uslovima poslovanja i života, ali još više od toga da same kreiraju viši kvalitet i promenu. Potencijali ljudske kreativnosti, naraslih

znanja i visoke informacione tehnologije izuzetno su važni i beskrajni i to je polje gde se kreiraju konture novog sveta. Strateško planiranje treba da pomogne vlastima da se opredele između dobitnika (uspeha) i gubitnika (neuspeha), zatim da fokusiraju pažnju na kritičke ishode i izbore, kao i da razviju stratešku svest svih činilaca.

Strateški menadžment podrazumeva postojanje četiri osnovna procesa:

1. skeniranje okoline,
2. formulisanje strategije,
3. primena strategije i
4. vrednovanje i kontrola.

Za lokalne vlasti, pogotovu u Srbiji, izuzetno je važno da shvate sve prednosti ovakvog pristupa jer je znanje i ovih metoda jedna od važnih komparativnih prednosti u razvoju.

Zanimljivo je ukazati na odnos činilaca organizacije, upravljanja i strateškog upravljanja.

Organizacija	**Upravljanje**
ciljevi	planiranje
resursi	odlučivanje
struktura	organizacija
ljudi	rukovođenje (koordinacija)
informacioni sistem	kontrola

Svi činioci organizacije i upravljanja nalaze se u dinamičkoj interakciji (međusobno utiču jedni na druge). Složenost i međusobnu zavisnost svih etapa realizacije strateških projekata uspešno pokazuje shema modela strategijskog upravljanja.

Model strategijskog upravljanja

Uspešno planiranje, rukovođenje i odlučivanje u lokalnoj zajednici veliki je izazov za stručnjake čiji su projekti stalno sve složeniji i ambiciozniji i traže saradnju, sinhronizaciju, kreativnost i timski rad. Usmeravanje razvoja lokalne zajednice i njenih materijalnih i ljudskih resursa, predstavlja veliki izazov i podrazumeva globalna strategijska stremljenja i sučeljavanja politika širih zajednica (federacije, država) u odnosu na politiku lokalne zajednice, ali i užih zajednica koje ih konstutuišu (okrug, distrikti raznih vrsta itd.).

Pored ove globalne dimenzije, ne treba zanemariti ni prostorno-funkcionalne relacije specifičnih područja kojima lokalne zajednice pripadaju i koja imaju i svoju osobenu razvojnu strategiju. U lokalnoj sredini se ukrštaju strategije vlasti i strategije biznisa u užem i širem smislu, po vertikalnim i horizontalnim ravnima, u teritorijalnom i funkcionalnom smislu. Delikatnost upravljanja je uvećana i kompeticijom između pojedinih sektora i grana vlasti (zakonodavne, izvršne, upravne i sudske) u odnosu na njihovu legalnost i legitimnost, ali i zona i grana biznisa u odnosu na njihovu profitabilnost.

Svaku ozbiljnu i autentičnu strategiju karakteriše sveobuhvatnost i dugoročnost, koju etapno rekonstituisana vlast (putem izbora) može u manjoj ili većoj meri korigovati i na taj način je ili osnažiti ili oslabiti. Isti sud i isti zaključak se mogu izvesti i kada je u pitanju krupan biznis, koji ne poznaje i ne priznaje statičnost, kratkoročnost i lokalnost. Od uspeha ili neuspeha u sferi strategijskog planiranja, od sveobuhvatnosti njegovog pristupa, zavise usponi i padovi, kriza ili prosperitet društva.

Lokalne vlasti su postale posebno osetljive i ranjive ukoliko njihov višestruki razvoj i složenije poslove ne prate tehnološke reinvencije. To se naročito odnosi na infrastrukturne sisteme, elektroprivredu, vodoprivredu, transport, zatim politiku stanovanja i snabdevanja.

Lokalne vlasti postaju svojevrsna "preduzeća" koja svakodnevno rešavaju izuzetno kompleksne i teške zadatke, a njihovi menadžeri, pa i gradonačelnici, najopterećenija su kategorija izvršnih funkcionera. Njihov posao je izuzetno dinamičan, kompleksan, naporan, odgovoran, frustrirajuće obilan i nesiguran. Samo strategijsko upravljanje daje koliko-toliko sigurne orijentire i oslonce u rešavanju izuzetno teških problema daljeg razvoja lokalnih vlasti sa garancijom uspeha.

8. Odlučivanje o raspodeli

Model preraspodele je izuzetno važan pokazatelj decentralizacije i realne demokratizacije političkog sistema i funkcionalnosti ekonomskog sistema. Zavisno od toga koji mehanizmi raspodele postoje, od načina kako se odlučuje o raspodeli resursa, javnih dobara i bogatstva, može se govoriti o demokratičnosti i pravednosti datog društva. Otvara se kao izuzetno važno pitanje: u kojoj meri tržište utiče na raspodelu, a u kojoj meri i kako to čini vlast?

U državama planske privrede vrši se alokacija resursa vlasti, nedostaju tržišni mehanizmi i vlast vrši celokupnu redistribuciju, a u rukama upravljača je nagomilana zastrašujuća količina moći i ovaj mehanizam po sebi potire postojanje demokratije. Procesi tranzicije su pre svega išli na uvođenje tržišta i smanjivanje političke intervencije u ekonomiji. U zapadnim državama tržište utiče na procese raspodele pa govorimo o modelu tržišne redistribucije, ali i tu postoje razlike. Zavisno od toga da li je vlast centralizovana ili decentralizovana i redistribucija je dominantno usmeravana iz jednog ili iz više centara. Tako u Francuskoj, Britaniji i Španiji redistribucija se uglavnom diktira iz centra govorimo o tržišnom centralizovanom modelu raspodele. Lokalizovani tržišni model raspodele, kao što je slučaj u Nemačkoj i SAD, znači da veliki broj lokalnih subjekata utiče na raspodelu i to je, po svojoj efikasnosti i demokratičnosti, najpoželjniji model.

Najveći broj zemlja, međutim, ima tržišni mešoviti model raspodele koji je složena mešavina centralnih, odnosno federalnih i državnih, odnosno lokalnih ovlašćenja i uvek prisutnog uticaja tržišta na raspodelu (tržišna alokacija resursa).

Formiranje opšteg, javnog interesa jeste proces koji stalno traje i uvek je odraz odnosa snaga u lokalnoj zajednici. Opšti interes se stvara, građani se bore, sledeći svoje lične interese, za određene vrednosti, za dobra, kao i za specifičnu redistribuciju sredstava koja bi maksimalno omogućila realizaciju njihovih interesa. Sudbina građana je da stalno moraju da osvajaju prostore demokratije i vraćaju lokalnu zajednicu sebi, prisvajajući javno dobro i opšti interes.

9. Lokalne finansije

Lokalne finansije su pretpostavka realizacije autonomije lokalne vlasti. Zato je i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi naglasila značaj finansijske autonomije kao temelja lokalne samouprave. Sistem lokalnih finansija, kao deo čitavog sistema finansija, u velikoj meri zavisi od ostvarene decentralizacije (odnos federacija - lokalna vlast), od modela upravljanja u društvu i lokalnoj vlasti i od modela raspodele.

Lokalne finansije

Jedna od novijih tendencija u ovoj oblasti jeste da lokalne vlasti dobijaju finansijsku autonomiju, uz sve veću pa i potpunu slobodu u određivanju vrsta i stope lokalnih poreza i uz mogućnost njihovog neposrednog ubiranja. Savremena država se nikada ne lišava mogućnosti da preko poreskih instrumenata dodatno utiče i na lokalne finansije. Ona ponekad limitira stopu određenih poreza, ali je limitiranje dozvoljeno samo u vanrednim okolnostima, detaljno se mora obrazložiti, vremenski se ograničava i najčešće se izbegava.

U realnosti se najčešće javljaju tri modela lokalnog finansiranja: a) lokalna samouprava dobija sredstva od države i uglavnom je od njih zavisna, b) lokalna samouprava ima svoje prihode i deo prihoda od države i c) lokalna samouprava ima i oslanja se uglavnom na svoje prihode. Tendencija je da lokalne vlasti dobiju ovaj treći status, ali bez obzira koji model postoji veoma je bitno da lokalna vlast ima stalne, sigurne i dovoljne finansije i da se eliminiše mogućnost finansijske zavisnosti i manipulacija od strane centralne vlasti.

Najčešće lokalne vlasti imaju dva izvora prihoda, a to su sopstveni prihodi (opštinski porezi i takse, zajmovi, samodoprinosi građana, davanja, kao i prihodi koje opština zaradi u poslovima i na tržištu) i državna davanja.

Način ubiranja poreza u velikoj meri zavisi od ostvarene decentralizacije u društvu, kao i od uloge države i tradicije lokalne sa-

mouprave. Opšta karakteristika sistema opštinskih poreza je velika kolebljivost i promenljivost. Uopšteno govoreći, u interesu svake lokalne vlasti je da bude što bogatija, da ima razvijenu privredu, da porezi budu dovoljni za sve lokalne službe a ne previsoki za građane, da pruža što kvalitetnije a jeftinije usluge i robe i da građani žive u blagostanju.

Zanimljiv je Paretov model optimalne raspodele javnih dobara. Po njemu, svaki stanovnik traži najoptimalniji paket poreza i usluga za novac koji je dao kroz poreze, a zauzvrat od vlasti očekuje što kvalitetnije usluge za taj novac. Lokalna vlast pokušava raznovrsnim merama (administrativnim i ekonomskim) da privuče kapital i potrebnu radnu snagu koji su neophodni za ekonomski razvoj i prosperitet opštine. Svaka ozbiljna vlast pažljivo analizira da li su porezi dobro razrezani i da li su, s aspekta interesa građana, korisno upotrebljeni. Ovo je jedno od najvažnijih pitanja svake lokalne politike i uspešnost ove politike zahteva mnogo znanja, informacija i pravednu politiku opštinskih vlasti. Preduzetnički modeli upravljanja podižu efikasnost rada, lakše obezbeđuju stanovnicima i lokalnoj zajednici dobar i bogat život, a u krajnjem efektu donose lokalnim političarima maksimalne glasove na izborima.

U pogledu stepena poreskog opterećenja, sva istraživanja pokazuju da su socijalni slojevi sa srednjim i niskim primanjima u svim zemljama najviše opterećeni poreskim davanjima. Tabelu poreske opterećenosti raznih socijalnih slojeva dao je u svom delu "Politics of Taxation" čuveni američki istraživač Gaj Piters (Gay Peters). Ovaj zaključak na koji tabela nedvosmisleno ukazuje, donekle može biti ublažen činjenicom da izuzetno bogati građani često daju donacije opštinama i taj način se isplati i tim građanima i opštini (ponekad njihova davanja čine preko polovine opštinskog budžeta.)

Država	visoka primanja	srednja primanja	niska primanja
Zapadna Nemačka	12	49	80
USA	17	68	67
Italija	18	61	84
Britanija	24	40	85
Holandija	25	57	76
Austrija	34	59	69

Izvor: Smith, 1989.

Porezi su, slobodno se može reći, neuralgična tačka ne samo lokalne nego i nacionalnih politika pa se otuda može razumeti opravdani oprez opštinskih i nacionalnih organa vlasti u rešavanju ovih pitanja. U vreme recesije očita je tendencija da centralne vlasti daju manje za troškove lokalnih i gradskih vlasti, ali se zato otvara mogućnost da opštinske vlasti same nadomeste ta sredstva uvođenjem novih vrsta poreza i prihoda ili time što zarađuju novac uključivanjem privatnih agencija i preduzetnika u procese pružanja usluga.

Porezi i finansije su veoma značajna i politička pitanja. Poreska politika je jedan od najznačajnijih mehanizama nacionalne vlade za regulisanje nacionalne ekonomije, te je i pitanje opštinskih poreza i davanja tesno vezano za ovaj interes. Za političare je veoma značajno pitanje stanja nacionalne ekonomije ali i pitanje ishoda izbora u opštini i državi, a visina poreza je često presudno pitanje koje opredeljuje gde će pasti glasačka kuglica. Većina istraživanja ukazuje da se nezadovoljstvo porezima može smatrati, posrednim izrazom nezadovoljstva vrednostima sistema, kvalitetom politike i načinom funkcionisanja političkih institucija, i to pre svega merenim kroz vrednosti (efikasnost, kvalitet, pravda).

Veliki broj istraživanja ukazuje da građanima porezi uopšte teško padaju, ali da opet često smatraju da su oni neophodni. Svest o korisnosti poreza je posebno izražena tamo gde građani imaju mogućnost da naprave tačan uvid u strukturu poreza (tzv. providni sistemi poreza), da se opredele za ili protiv takvog sistema i da predlože neko drugo rešenje bilo u pogledu visine poreza, bilo u pogledu namene prikupljenih sredstava i kvaliteta usluga koje se tako finansiraju. Upravo zbog toga, političari sve češće raspisuju poreski referendum i tako uključuju građane u utvrđivanje vrste i stope poreza za sve nivoe vlasti i socijalne službe i usluge. Ovaj institut se pokazao kao izuzetno demokratičan i uspešan.

10. Regioni

Regioni su najviši nivo teritorijalne organizacije lokalne samouprave i imaju veoma značajne ekonomske pa i neke ranije tradicionalno državne funkcije. Regioni su sa novim integracionim procesima dobili veoma važne razvojne i ekonomske funkcije i u Evropi su ti procesi najvidljiviji. O značaju i novim funkcijama regiona govori projekat Evropske unije "Evropa regiona".

Najvažnije funkcije regiona danas su:

ekonomska funkcija

Ova funkcija podrazumeva podsticanje ekonomskog razvoja, veće korišćenje potencijala građana i ekonomije tog regiona, kooperaciju, saradnju sa sličnim ili kompatibilnim regionima u Evropi i svetu itd.

planiranje

Ovo je jedna od najvažnijih funkcija koja danas u Evropi postaje veoma kompleksna i bitna. Projekti „Evropa 2000" i „Evropa 2000+" razvijaju strategiju regionalnog planiranja.

administrativna funkcija

Tradicionalno, ovo je bila važna funkcija regiona u zemljama u kojima su regioni postojali i pre 1980-ih godina (Italija, Francuska) pa je i danas važna. Svojim fondovima i projektima EU podstiče regionalizaciju sistema odlučivanja u svakoj državi.

politička funkcija

Ova funkcija podrazumeva da region podstiče participaciju građana, rešavanje veoma važnih problema i pitanja užih lokalnih zajednica o kojima država više ne može uspešno i kvalitetno odlučivati.

Status regiona

Regioni mogu imati status:
- države kada su deo federacije (nemački *Lander*)
- najvišeg nivoa organizacije lokalne vlasti u regionalnim

državama (Francuska, Italija, Španija)

- dela unitarne države (Škotska i Vels u Britaniji, Katalonija i Baskija u Španiji, Kvebek u Kanadi)
- ekonomski funkcionalnih regiona koji prelaze granice više država (C6 region, četiri motora Evrope, Saar-Lor-Lux region, Nova Hanza Interregion itd.).

Na drugi način posmatrano, može se reći da region može biti deo a) federacije, b) regionalne države ili c) unitarne države.

a) Regioni u federaciji mogu imati različit status i probleme. Oni obično imaju status federalne države, kao što je to slučaj u Nemačkoj i Austriji gde je *Lander* region sa veoma jakom autonomijom (oni imaju funkcije međunarodne saradnje i šalju svoje predstavnike u Evropski savet ministara). U Belgiji su regioni, koji imaju specifičan jezik i ekonomski su osobeni, preuzeli mnoge funkcije centralne države.

b) U Italiji i Francuskoj regioni imaju slabiji status od statusa federalne države, ali oni ipak imaju kompletno zaokruženu regionalnu vlast i autonomiju koja je i donela na primer Italiji naziv "regionalna država". U ove dve države regioni su prinuđeni da prihvate kontrolu prefekata (prefektski sistem), ali su opet skorije reforme smanjile kontrolnu funkciju prefekta, povećale stepen autonomije regiona, te oni imaju rastući ekonomski a time i politički uticaj.

c) Španski regioni imaju manju autonomiju i moć. Imajući u vidu dug period autokratske vlasti u Španiji, regioni sa ovim stepenom autonomije predstavljaju razvoj španske demokratije i njenu realzaciju kroz uspostavljanje sistema autonomnih opština i regiona.

d) Rastuća evropeizacija članova EU vodi njihov sistem administrativnog i političkog odlučivanja ka regionalizaciji čak i tamo gde je osnovni cilj uključivanja u ove procese stvaranje određenih prednosti u pristupu evropskim strukturnim fondovima. Tako je Velika Britanija napravila Integrisani regionalni ofis, Irska - regionalni razvojni ofis, a Grčka regionalnu administraciju (u cilju realizacije integralnog Mediteranskog programa). Ovim, na neki način iznuđenim procesom, pravi se fina mreža veza i odnosa kojima se višestruko povezuju delovi Evrope.

Oblici saradnje evropskih regiona

Podsticaj saradnje regiona ima za misiju pokušaj da se ojača uloga i značaj regiona i lokalnih vlasti u sve kompleksnijim pro-

cesima ekonomskog razvoja i saradnje.

Asocijacija evropskih regiona predstavlja 200 evropskih regionalnih i lokalnih vlasti (neki engleski okruzi imaju važnu ulogu u ovoj organizaciji).

"Prekogranična saradnja" i "Pomorski periferni regioni" su političke i ekonomske asocijacije sa misijom unapređenja organizovanja, delovanja i razvoja ovih specifičnih regiona itd.

Nove ekonomske funkcije regiona

Jedinstveni evropski akt uspostavio je zajedničko tržište 1987, a Mastrihtski ugovor o političkoj i ekonomskoj zajednici 1993. godine napravio je osnovu za dramatičan porast značaja regionalnog pitanja u Evropi. Španija, Portugalija i Grčka su bile uplašene da zajedničko tržište može oštetiti njihove manje razvijene ekonomije i posebno periferne regione, a sličan strah su imale i Italija, Velika Britanija i Irska. Evropa je razumela da su njene komparativne prednosti u povezivanju nedovoljno razvijenih krajeva i neiskorišćenih ljudskih resursa u produktivni ciklus u cilju aktiviranja tih razvojnih potencijala, stoga takva politika postaje zajednička za čitavu Evropu. Tako je, na primer, Saar-Lor-Lux region identifikovan kao industrijski region u opadanju (industrija čelika i uglja koja obuhvata teritorije Nemačke, Francuske i Luksemburga), te je prekogranična integracija ovih teritorija sa istim problemom olakšala rešavanje tih problema. Nacionalne države nisu više adekvatne jedinice za uspostavljanje ekonomskih aktivnosti i one prolaze kroz velike i radikalne političke promene. Postale su prevelike da rešavaju važne socijalne probleme i pitanja za koje je neophodna participacija građana i drugih subjekata te lokalne vlasti i regioni dobijaju veći značaj. Projekti "Evropa regiona" i "Evropa gradova" najbolje govori o značaju ove tendencije. Nacionalne države su, s druge strane, previše mali prostor za rešavanje brojnih, važnih pitanja razvoja, pa čak i opstanka savremenog sveta i društva (makroekonomske strategije, nuklearna istraživanja i testovi, zagađenje, skladištenje nuklearnog otpada, istraživanje svemira itd.). Ranija lokalna pitanja sada postaju transnacionalna i to podstiče decentralizaciju, otvoreno tržište i ponovo porast značaja srednjeg nivoa organizacije vlasti. Otud politički regioni koincidiraju po granicama sa novim ekonomskim regionima i često prelaze nacionalne granice. Evropska komisija je prepoznala taj razvoj i predložila je dokumente "Evropa 2000" i

"Evropa 2000+" da bi usvojila novi pristup prostornom planiranju koje treba da postane odgovornost Evropske unije, pre nego nacionalnih država.

Proces globalizacije je učinio kapital nezavisnim, ali radna snaga je manje mobilna od kapitala. To otvara neke nove konflikte i regioni se nameću kao izuzetno pogodni prostori za organizovanje kapitala i rada. Svaki region računa sa sopstvenim potencijalima i bori se za komparativne prednosti, te biznis u regionu može biti u kompeticiji, ali predstavnici biznisa često kooperiraju u raznim projektima kojima se podiže kvalitet regiona u celini. Privatni i javni subjekti unutar regiona i države pokušavaju da se prikažu atraktivnim lokacijama za investiranje. Danas u Briselu postoji mnoštvo regionalnih ofisa i agencija koje predstavljaju različite evropske regione. Zanimljiv je projekat "Četiri motora Evrope" (FME) koji ima za cilj razvoj kooperacije i ekonomski prosperitet četiri razvijena regiona Evrope: Katalonija (Španija), Rona-Alpi, Lombardija (Francuska), Vels (Velika Britanija) i Ontario (Kanada) kao pridruženi partneri. Slično je sa regionom Nova Hanza Interregion ("Neue Hanse Interregion") koji čine holandske provincije Drenthe, Friesland, Groningen i Overijssel koji sarađuju sa nemačkim državama Donjom Saksonijom i Bremenom u cilju kooperacije i jačanja njihovog regionalnog identiteta i ekonomskog prosperiteta. Saradnja zapadnomediteranskog areala, njegovih regiona i gradova veoma je inspirativna i često se koristi kao simbol nove politike subnacionalne kooperacije u Evropi. Ona se odvija kroz saradnju tri regiona: Katalonija (Catalonia u Španiji), Langedok-Rusijon (Langedoc-Roussillon u južnoj Francuskoj) i Srednji Pirineji (Midi-Pyrénées na granici Španije i Francuske), a u okviru ove saradnje razvijena je mreža C6 - saradnja šest glavnih gradova ove oblasti što je važan oslonac i promotor realizacije projekta "Evropa gradova" i podsticaj svestrane saradnje gradova u čitavoj Evropi. Glavni gradovi ove oblasti koji su uključeni u C6 kooperaciju jesu: Barselona (Barcelona, glavni grad Katalonije), Monpelje (Montpellier, u južnoj Francuskoj), Palma de Majorka (Palma de Mallorca, na ostrvu Majorki, Majorca), Tuluz (Toulouse, na jugu Francuske), Valencija (Valencia, istočna obala Španije) i Saragosa (Zaragoza, sever Španije). Ova saradnja podrazumeva uspostavljanje regionalne mreže saradnje i utvrđivanje zajedničkih ekonomskih interesa, zatim zajednički nastup u lobiranju institucija nacionalnih država (Francuske i Španije) i Evropske unije, kao i kreiranje raznovrsnih zajedničkih

ekonomskih, naučnih, kulturnih i drugih razvojnih projekata.

Pored ekonomskih faktora, mnoštvo socijalnih i političkih faktora takođe utiče na razvoj i uspeh regiona (socijalna integracija, politička kultura, model redistribucije, kulturni identitet itd.)

Interregionalnu kooperaciju čine raznovrsne multilateralne veze između regiona i država, kao i kreiranje mreže regionalnih asocijacija i organa radi razmene informacija i unapređenja kvaliteta njihovog rada. Međuregionalna mobilizacija podrazumeva postojanje multilateralnih veza između regiona i država kao federalnih jedinica (Francuska i SAD), pa čak i stvaranje organa. Primera ima veoma mnogo i zanimljiv je REKLIP projekat u kojem sarađuju Baden Virtenberg (nemačka država) sa Švajcarskom i Alzasom (francuskim regionom) i kao jedna od posledica ove saradnje i regionalnog povezivanja nastaje 1992. godine Francusko-nemački ekološki istraživački institut sa sedištem u Karlsrueu (Nemačka) i Strasburu (Francuska).

Još je bolji primer Asocijacija evropskih regiona koja predstavlja 200 evropskih regionalnih i lokalnih vlasti (neki engleski okruzi imaju važnu ulogu u ovoj organizaciji), i u suštini definiše svoju misiju kao političku i kao pokušaj da podigne profil regiona i lokalnih vlasti. "Prekogranična saradnja" i "Pomorski periferni regioni" su političke i ekonomske asocijacije sa misijom unapređenja organizovanja, delovanja i razvoja ovih specifičnih regiona itd.

Značaj regiona za balkanske zemlje

Regionalizam je izuzetno važan projekat za zemlje jugoistočne Evrope. On podstiče:

- prihvatanje evropskih standarda (demokratskih, ekonomskih i razvojnih)
- ekonomsku saradnju koja stvara važne veze među do skora zaraćenim državama i jača potencijale civilnog društva
- razvoj i funkcionalno povezivanje koji ukazuju na besmislenost i anahronost nacionalne ostrašćenosti, opterećenja granicom i simbolima države, izolovanosti i ratova.

11. Bratimljenje opština i gradova

Bratimljenje (Tweening) je aktivnost koja se preko 50 godina razvijala u Evropi i omogućila je stotinama i hiljadama Evropljana da se sretnu, bolje upoznaju, razmene iskustva, sarađuju i uče jedni od drugih. Osnova i način saradnje su se menjali vremenom, ali je sa intenziviranjem integracionih procesa u Evropi kao i jačanjem uloge lokalnih vlasti i zajednica (renesansa lokalnih vlasti) u ekonomskim procesima i u razvoju Evrope (Evropa gradova, Evropa regiona) ovaj proces posebno dobio na značaju.

Šta je osnova bratimljenja i saradnje?

Predmet saradnje može biti bilo koji sadržaj koji je bitan za građane. Pregled sadržaja ukazuje koje prioritete građani i opštine imaju i specifičnost ove saradnje jeste u tome da se u novije vreme naglašava značaj što neposrednijeg uključivanja građana (a ne vlasti koja treba tek da je posrednik) u realizaciji ovih projekata.

Ekonomski projekti i razvoj

- upoznavanje sa proizvodnjom i razmena iskustava (biznis inkubator centri itd.)
- takmičenje u proizvodnji (poljoprivreda, vinarstvo i druge delatnosti)
- stvaranje zajedničkih privrednih projekata (komunikacije, turizam i druge privredne grane, zapošljavanje)
- razmena sličnih ili komplementarnih proizvoda

Obrazovna, školska i naučna saradnja

- razmena iskustava u nastavnim i naučnim programima
- stvaranje mešovitih odeljenja i razmena studenata
- studijska putovanja
- saradnja škola određenog profila jedne zemlje sa proizvodnim i uslužnim programima druge zemlje koja ima nedostatak kadrova

Kulturna i umetnička saradnja
- održavanje festivala
- organizovanje izložbi slika, fotografija itd.
- organizovanje umetničkih kampova, tematskih festivala video filma

Sportska saradnja, turizam i saradnja mladih
- takmičenja, dobrotvorni krosevi ili pešačenja, turniri
- razmena turističkih sadržaja i iskustava
- organizovanje kampova, sekcija, časopisa i orkestara mladih

Zaštita životne sredine
- stvaranje zajedničkih projekata
- uklanjanje smeća
- čista okolina, zdrave vode i vegetacija itd.

Zdravstveni projekti
- pobediti rak
- solidarnost i pomoć bolesnima

Pomoć nerazvijenima ili opštinama i građanima pri elementarnim nepogodama ili u drugim teškim situacijama
- pomoć posle zemljotresa
- obezbeđivanje socijalne pomoći
- realizacija raznovrsnih projekata pomoći siromašnijim opštinama i regionima

Pogranična saradnja
- projekti koji su neretko vodili i u stvaranje prekograničnih regiona

Vrste i tipovi saradnje

Sadržaji saradnje mogu biti veoma raznovrsni kao i broj partnera uključenih u ove procese:
- mogu biti tradicionalni ili inovativni
- mogu biti bilateralni (obuhvataju dva partnera) ili multilateralni (više partnera sarađuje)
- njima se može realizovati potreba za saradnjom i solidarnošću između severa i juga Evrope
- padom Berlinskog zida jača saradnja i veze između lokalnih

zajednica Zapada i Istoka čime je bratimljenje povremeno dobijalo i političku dimenziju.

Ma koje oblike i forme dobijalo, bratimljenje lokalnih i regionalnih vlasti bilo je i biće u suštini zaštita građana Evrope kao osnove i temelja postojanja i funkcionisanja Evropske unije.

Zašto su saradnja i bratimljenje važne za opštine u Srbiji?

Opštine u Srbiji su imale razvijenu saradnju kako sa drugim opštinama u ostalim jugoslovenskim republikama tako, zahvaljujući otvorenosti Jugoslavije, i sa opštinama u Evropi, što je velika razlika u odnosu na ostale socijalističke zemlje.

Raspad Jugoslavije i ratovi uglavnom su prekinuli ove veze i zemlja, građani i opštine bili su izolovani. Otvaranje Srbije ka svetu, njena demokratizacija i reforma ekonomskog i političkog sistema jesu preduslovi ponovnog uspostavljanja ovih veza i kreiranja novih. Saradnja lokalnih zajednica i građana je važan kanal za bolje upoznavanje, saradnju, vraćanje poverenja, razmenu iskustava i za razvijanje osećanja pripadnosti Evropi. Ovo je veoma važan način i instrument ozdravljenja celog društva i važan podsticaj ekonomskom razvoju i demokratizaciji društva.

12. Reforma i modernizacija sistema lokalne samouprave u Srbiji

U februaru 2002. godine u Srbiji je donet Zakon o lokalnoj samoupravi koji je pokrenuo procese reforme lokalne samouprave, ali je tek na polovini puta u realizaciji. Osnovna pretpostavka za punu reformu sistema lokalne samouprave jeste radikalna ekonomska i politička reforma.

Reforma ekonomskog sistema podrazumeva privatizaciju, konačno prelazak na tržišnu ekonomiju i privredu, radikalno smanjivanje državno-ekonomske intervencije i prepuštanje mnogih važnih regulatornih uticaja tržišta.

Reforma političkog sistema i države podrazumeva garantovanje zaštite ljudskih prava i sloboda, utemeljenje pravne države, decentralizaciju i regionalizaciju, modernizaciju države kao ideološki neutralne, racionalne, objektivne i efikasne, i profesionalizaciju.

Integracija u savremeni svet i Evropu traži moderan koncept lokalne samouprave koji je politipski i funkcionalan, a sve više i preduzetnički. Celinom zakonskih rešenja treba obezbediti moderan sistem lokalne samouprave i vlasti kao osnov i temelj demokratiji u društvu i jačanja temelja građanske države, a to bi značilo:

1. Obezbediti dovoljnu autonomiju lokalnoj samoupravi, precizirati i zaštititi izvorne nadležnosti lokalne samouprave koja je suverena u obavljanju poslova iz te nadležnosti. Nadležnosti bi trebalo podeliti na dve grupe: obavezne i opcione jer i opštine mogu imati različite kapacitete i snagu u realizovanju svojih poslova.

2. Stvoriti prostor za razvoj politipskog sistema što se odnosi na

a) tip i vrstu jedinica lokalne vlasti,

b) na postojanje specifične pluralne i raznovrsne mreže nivoa organizacije vlasti (opština, okrug, grad, region),

c) partnerskog tipa odnosa između nivoa, tako i

d) postojanje fleksibilnog modela organizacije lokalne vlasti.

a) Opštine kao osnovne teritorijalne zajednice trebalo bi politipski organizovati kao seoske i gradske. Pored toga, zakonom tre-

ba omogućiti postojanje i raznih oblika funkcionalnih jedinica.

Naše opštine su najveće u Evropi (50 000 stanovnika). Traženje najadekvatinije veličine opština je proces balansiranja u tržišnim uslovima i praksi između neophodnog demokratskog karaktera ove zajednice i dovoljne veličine da bi bila nosilac poslova ekonomskog razvoja, inicijativa i davanja adekvatnih usluga građanima.

b) Pitanje teritorijalne organizacije u Srbiji nije otvoreno. Uključivanje okruga, gradova i regiona je proces na koji, pored političkih razloga, treba da imaju važan uticaj ekonomski i funkcionalni razlozi i principi.

Ekonomski procesi i opravdanost treba da imaju važan uticaj na formiranje regionalne strukture Srbije. Teritorijalna organizacija koja nema duboko funkcionalnu opravdanost lako znači preteranu institucionalizaciju i birokratizaciju. Treba očekivati da ta struktura bude funkcionalna ali i asimetrična (to je slučaj u većini razvijenih zemalja).

c) Odnose između različitih nivoa vlasti treba razvijati kao partnerske a ne hijerarhijske, centralna vlast se ne sme uplitati u polje nadležnosti lokalne vlasti a lokalna vlast podleže, baš kao i centralna vlast, samo kontroli ustavnosti i zakonitosti akata, aktivnosti i rada njenih organa, funkcionera i službenika.

d) Fleksibilnost modela organizacije lokalne vlasti jeste važan kvalitet moderne vlasti koji je novim Zakonom tek otvoren, jer opštine mogu da biraju između modela jak gradonačelnik - skupština i menadžer - skupština. Problem koji ostaje jeste da je preko opštinskog odbora gradonačelniku objektivno smanjena moć nezavisnijeg delovanja što će znatno uticati i na efikasnost oba ponuđena modela u praksi. Ipak, dobra strana ovog Zakona je da je otvorio pitanje profesionalizacije rada lokalne vlasti i da je dao opštinama mogućnost da biraju i da koriguju aranžmane vlasti u skladu sa njihovim potrebama, a sve u cilju obezbeđivanja ekonomičnosti, uspešnosti i efikasnosti u radu lokalnih organa.

Proces političkog i pravnog oblikovanja konkretnih institucija i aranžmana treba shvatiti kao trajan proces. Principi efikasnosti i utvrđivanja cene koštanja vlasti nezaobilazni su i veoma važni.

3. Finansijska autonomija (garantovanje dovoljnih, sigurnih i stalnih izvora prihoda) jeste polje na kojem je malo urađeno. Lokalne vlasti i zajednice su nažalost i dalje finansijski u zavisnoj poziciji od centralne vlasti koja im dodeljuje sredstva, ograničava im stope poreza, kao i visinu bruto budžeta. Polje finansija, budžeta i preraspodele je svakako važan prostor modernizacije

države tako da je neophodno dovršiti reformu finansijskog sistema tako što bi:

- opštine morale dobiti svojinu, što je temelj njihove autonomije, statusa opštine kao pravnog lica i pretpostavka za njihovo normalno funkcionisanje kao ekonomskih subjekata;
- celina poreskog sistema trebalo da odrazi partnerski odnos centralne i lokalnih vlasti svih nivoa u distribuciji dobara i novca (model decentralizovane tržišne redistribucije);
- set ekonomskih i finansijskih zakona uveo niz novih ekonomskih institucija i regulisao odnose neophodne za tržišnu ekonomiju čime bi bio otvoren dovoljan prostor za aktivnosti lokalne vlasti u privlačenju kapitala na svoju teritoriju, podsticanje ekonomkog razvoja i razvoja opštine uopšte;

4. Zakon o izborima bi trebalo da utvrdi demokratske osnove lokalnih izbora:

- pri utvrđivanju broja, veličine i strukture izbornih jedinica zalagati se za relativnu ujednačenost izbornih uslova za sve građane;
- naglasiti princip obezbeđivanja što je moguće adekvatnijeg predstavljanja populacije date opštine (grada) po socijalnim, polnim, kulturnim, obrazovnim i drugim osobinama;
- precizirati i ograničiti ulogu političkih partija u izbornom procesu. Naglasiti kao osnovni cilj izbora stvaranje skupštine koja radi u opštem interesu i za javno dobro svih građana. Preporučiti oblike slobodnog mandata za opštinske odbornike;

5. Modernizacija upravljanja

Normativnim uvođenjem sistema strategijskog i preduzetničkog upravljanja u celom sistemu pa i lokalnim zajednicama obezbeđuju se prednosti moderne, efikasne i uspešne države i vlasti. Zakon o javnoj (državnoj) upravi trebalo bi da uredi osnove ovog sistema. Uređenjem ove materije lokalnoj zajednici treba ostaviti dovoljno prostora da iskaže svu složenost svojih funkcija i poslova, jer ona više nije samo pasivan receptor razvojnih i ekonomskih tendencija i procesa već je važan nosilac tih promena, njihov podstrekač i kreator.

Korišćenje konkursa kao nezamenjivog instrumenta u obezbeđivanju seta objektivno najkvalitetnijih i najjeftinijih usluga treba i zakonima tražiti. Treba uz to otvoriti prostor za uvođenje mehanizama merenja i stalnog praćenja svih faza u kreiranju, obezbeđivanju i pružanju usluga (izrada kriterijuma i standarda), kao i podstaći uključivanje mehanizama fleksibilnog nagrađivanja za-

poslenih prema učinku (značajan motivacioni mehanizam).

6. Zakonom je uveden i jedan broj važnih instituta.

Ombudsman je deo sistema koji treba da uredi Zakon o ombudsmanu. Smisao ovog organa građanskog branioca jeste da se građanima vrati poverenje u institucije i da se poveća dostižnost pravde.

Lokalna policija treba da se uvede Zakonom o policiji.

Gradski arhitekta je opcioni organ koji treba da pomogne sređivanju urbanističkog haosa u opštinama i gradovima Srbije.

Savet za lokalnu samoupravu štiti lokalnu samoupravu i reaguje na pojave nepravilnosti i ugrožavanja. Savet za etničke odnose u multietničkim sredinama doprinosi podizanju kvaliteta odnosa među etnicitetima u opštini, utiče na kvalitet normativnih akata koji regulišu ovu materiju u opštini ili u federaciji, Republici ili pokrajini.

J. A. Chandler (Ed.): *Local Government in Liberal Democracies*, Routledge, London and New York, 1993.

Snežana Đorđević: *Preduzetničko upravljanje megalopolisom*, Čigoja štampa, Beograd, 1998.

Walter Mattli: *The Logic of Regional Integration - Europe and Beyond*, Cambridge University Press, 1999.

Alen Norton: *International Handbook of Local and Regional Government,* Edward Elgar, England, USA,1994.

Jochan Olsen, Guy Peters: *Lessons from Experiences*, Scandinavia University Press, 1996.

Guy Peters: *The Politics of Taxation*, Blackwell, Cambridge MA & Oxford UK, 1991.

Miroslav Prokopijević: *Nema demokratije bez lokalne demokratije,* u: *Lokalna demokratija - stanje i perspektive*, Magna agenda, Beograd, 2002.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342. 25
352. 07

ЂОРЂЕВИЋ , СНЕЖАНА
Lokalna samouprava / Snezana Djordjevic .
-Beograd: Centar za slobodne izbore i
demokratiju, 2002 (Beograd: Tipografic) .
- 59 str.: 21 cm.-(CeSIDova mala
biblioteka)

Tiraz 500. - Bibliografija: str. 59.

ISBN 86 - 83491-12-9

а) Локална самоуправа
COBISS-ID 98141452